

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

**Segregación residencial y acciones municipales:
ciudad: espacio de encuentro o distanciamiento**

Iliana Cabrera
Tutor: Gustavo Machado

2008

INDICE:

Introducción

Capítulo 1: El acceso a la vivienda en el Uruguay.

1.1.- Breve reseña histórica	6
1.2.- Definiciones Actuales	19
1.2.1.- Plan Quinquenal 2005 – 2010 del MVOTMA	
1.2.2.- Programa departamental de Montevideo 2005 – 2010 (Aprobado por el plenario departamental el 29 de enero de 2005)	
1.3.- Problemas Actuales	21

Capítulo 2: El fenómeno de la segregación residencial

2.1.- Delimitación y alcance del fenómeno	24
2.2.- Diversas manifestaciones del problema	31
2.2.1.- Asentamientos Irregulares	
2.2.2.- Barrios "Fortaleza"	

Capítulo 3: Acciones municipales en materia de vivienda

3.1.- Cartera Municipal de Tierras y Viviendas	39
3.1.1.- Plan Lote	
3.1.2.- Viviendas Populares	
3.1.3.- Fondo Solidario de Materiales	
3.1.4.- Realojos	
3.1.5.- Oficinas de Rehabilitación	
3.1.6.- Reciclaje de Viviendas	
3.1.7.- Pintura de Fachadas	
3.1.8.- Tierras para cooperativas	
3.1.9.- Regularización de Asentamientos	
3.2.- Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI	49
3.3.- Realojos por Saneamiento.	51
3.4.- Ciudad Vieja Renueva	51

3.5.- Programas Piloto	52
3.6.- Los programas municipales y su impacto en la segregación residencial	53
3.7.- Localización de las acciones	58

Reflexiones Finales

Bibliografía

Introducción

El presente trabajo constituye la tesis de grado requerida para obtener el título en la Licenciatura de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

En el mismo, se aborda la temática habitacional actual de la población residente del departamento de Montevideo, y la relación que esta situación tiene con respecto al fenómeno de la segregación residencial.

Junto a esto, se pretende plasmar cuales han sido las acciones implementadas de parte de la Intendencia Municipal de Montevideo en materia habitacional, con la finalidad de analizar si las mismas han contribuido o revertido dicho fenómeno.

Es importante mencionar que si bien el tema habitacional es un hecho que ha sido abordado de parte del Estado desde tiempos muy tempranos, la dualidad de situaciones a que deben hacer frente los diversos sectores socioeconómicos ha adquirido relevancia en nuestro país a partir de la década del '60, redimensionándose a partir de 2001 con la profunda crisis socioeconómica que atravesó nuestro país.

El presente trabajo se delimita puntualmente al departamento de Montevideo en el período comprendido entre los años 1990 y 2005. Este marco fue establecido en base a que los datos que se tienen se ajustan puntualmente a este período de tiempo y lugar; siendo en estos años en que tanto a nivel nacional como departamental ocurrieron cambios que marcaron el devenir de la acción en materia habitacional (tanto con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, así como la creación de la Cartera Municipal de Tierras y fincas).

En este trabajo, en un primer lugar se realiza una breve reseña histórica de cuáles han sido las acciones estatales que se han venido implementando en nuestro país desde principios del siglo XX hasta el presente. Con este análisis lo que se pretende es brindar un marco de referencia que posibilite generar un planteo integral de las acciones que se han venido implementando hasta el momento, así como determinar cuál ha sido el alcance que estas acciones han tenido a nivel de la sociedad en su conjunto.

En un segundo momento, y tomando como punto de referencia las múltiples transformaciones que se han venido produciendo en la sociedad (tanto económicas, sociales, culturales, etc.) y los diversos impactos que éstas han tenido a nivel de la población; se pone en tela de análisis el fenómeno de la segregación residencial con los diversos efectos asociados que la misma conlleva (causas, consecuencias, impactos, magnitud, etc.).

Se plantea la segregación residencial como un fenómeno con múltiples manifestaciones, ya que si bien frecuentemente se asocia la segregación a la creciente expansión de los asentamientos irregulares en el departamento; en el presente trabajo se plantea como conjuntamente a este fenómeno ocurren otros hechos que son manifestaciones del mismo problema, como lo son el vaciamiento de las áreas centrales y consolidadas y la construcción de los nuevos "barrios privados" o como se denominan en el presente trabajo "barrios fortaleza".

Estos procesos de segregación y de ubicación diferencial de las diversas clases sociales en el territorio traen aparejados procesos de distanciamiento (no solo espacial sino también cultural) lo que profundiza aún más los procesos de exclusión y vulnerabilidad.

Una vez, planteados estos hechos se efectúa una breve descripción de las acciones municipales realizadas en el período comprendido entre 1990 y 2005, intentando plasmar cuál ha sido el enfoque con el que se han planeado e implementado. Se intenta realizar un análisis que permita comprender si estos planes, programas o proyectos, han tenido en cuenta el fenómeno de la segregación residencial, cada vez más marcada en el departamento.

En este tercer capítulo, se propone comprender el alcance e impacto que estas acciones tienen en la población en general, esto es no sólo en los destinatarios de las acciones sino también en la población de los barrios en que se instalan las soluciones habitacionales. A su vez, se intenta visualizar cual ha sido el impacto espacial que estas acciones han tenido con respecto a la segregación residencial, ya sea generando acciones que contribuyan o vayan en detrimento de la misma.

Por último, una vez analizadas éstas acciones se presentan una serie de reflexiones que pretenden ser puntos de análisis y no ideas acabadas; ya que los fenómenos analizados en el presente trabajo son cuestiones en continua transformación que requieren un trabajo de análisis permanente que posibilite generar ideas, planes o proyectos integrales, que comprendan la realidad como un todo y no como fenómenos aislados.

1.- El acceso a la vivienda en el Uruguay.

1.1- Breve reseña histórica.

El tema habitacional es un fenómeno que ha tomado relevancia y viene siendo analizado a nivel mundial desde que las ciudades se han constituido como tales, fundamentalmente a partir de la revolución industrial que produjo un aumento desmesurado de la población en las mismas, debido principalmente a la migración de la población del campo a la ciudad en busca de nuevas oportunidades laborales, radicándose de modo desordenado en las proximidades de las fábricas e industrias que proveían nuevas fuentes de trabajo.

"La concentración de la clase obrera en la ciudad industrial es un fenómeno derivado de la concentración y de la centralización de los medios de producción... la ciudad emerge como la gran fábrica en donde se produce el tránsito del obrero individual al obrero colectivo que caracteriza la etapa en la cual el modo de producción capitalista se constituye como tal". (Lezama en Machado, 2002: 19).

En nuestro país, la ciudad toma relevancia a principios del siglo XX, donde se continúa con el proceso, paulatino pero continuo, de industrialización (que había comenzado en el siglo anterior), lo que ofrecía a la población un nuevo atractivo en la ciudad, mas allá del trabajo que podían obtener del puerto hasta ese entonces.

Es así que con la presidencia de José Batlle y Ordóñez, el Estado comienza un proceso de estatizaciones y nacionalizaciones de las diversas industrias o empresas instaladas en ese momento en nuestro país (fundamentalmente inglesas) asumiendo un papel protagónico tanto a nivel social como económico. En este sentido, se adopta una actitud proteccionista y centralizada del Estado, quien comienza a tomar cartas en los diversos asuntos que atañen a la población, fundamentalmente a la clase obrera.

En el año 1912 se nacionaliza el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), creado en 1892, lo que puede considerarse como la primer manifestación del gobierno en relación al tema habitacional. Dicho banco, realiza acciones en cuanto a préstamos destinados al ámbito rural, siendo recién en 1921 con la sanción de la ley N° 7395 denominada "Ley Serrato", que el Estado genera las primeras políticas que facilitan el acceso a las viviendas de interés social. Dicha ley "...otorgó préstamos administrativos por el BHU para obreros y empleados afiliados a las Cajas de Jubilaciones." (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999: 29).

"Al igual que otras áreas de política social, la política de vivienda fue promovida desde el estado batllista con anticipación a las demandas, "ligadas desde sus principios a los objetivos de la economía nacional como factor de producción, de empleo en forma directa y multiplicador indirecto de actividades conexas." (Magri en Brenes, 2005: 26)

Es fundamental definir que se entiende por política social antes de continuar con el análisis "Cuando hablamos de política social, estamos haciendo referencia a aquellas modernas funciones del Estado capitalista –imbricado a la sociedad- de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía. (Pereira en Borgiani, 2000: 149)

En relación con lo antedicho, es necesario tener presente que el tema de la vivienda en nuestro país ha sido establecido como un derecho, en tanto la Constitución Nacional de la República (CNR) plantea en su artículo N° 45: "Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa. La Ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.", por lo tanto el Estado debe realizar todas las acciones que sean necesarias y estén a su alcance, tendientes a favorecer el acceso de la población a una vivienda digna, sin importar su condición social o económica.

En este sentido, es vital determinar que se entiende por vivienda, ya que generalmente tanto el término vivienda es utilizado frecuentemente de modo indistinto al término hogar. Se entiende por "...vivienda la construcción material que alberga las actividades de una unidad doméstica, su locus en el sentido físico más estricto y reservaremos la denominación hogar para el conjunto de personas que comparten las actividades de reproducción cotidiana y generacional." (Feijoo, s/f: 25)

"A lo largo de la primera mitad del siglo XX se va imponiendo el modelo de Bienestar o proteccionista, que expresa un papel protagónico activo y dinámico del Estado, responsable de la atención de los ciudadanos en torno a la satisfacción de las necesidades (fuerte sistema de seguridad social), así como de la creación de una infraestructura nacional (carreteras, agua potable, energía); para el desarrollo capitalista, que posicionan al Uruguay, sobre todo en el imaginario social como en desarrollo, diferente a sus pares continentales: "la Suiza de América". " (Machado, 2002: 65)

En este sentido, "La situación habitacional de las clases populares toma visibilidad pública, [en nuestro país] fundamentalmente a través de los procesos de higienismo, que tiene a los médicos y a la clase política como portavoces." (Machado, 2002: 68)

En esta época un importante número de la población accedía a alquilar una pieza en alguna pensión o conventillo (que ocupaban gran parte de los barrios ahora conocidos como Ciudad Vieja o Barrio Sur) buscando radicarse en las proximidades de sus lugares de trabajo con el menor costo posible. Esto comenzó a manifestarse ante el proceso de higienismo planteado previamente, ya que la mayor de las veces las condiciones de habitabilidad de dichas pensiones o conventillos traían aparejadas graves afecciones a nivel sanitario, dentro de ellas la más relevante de ese momento, la tuberculosis.

Ante estas situaciones, las clases más desfavorecidas comienzan a trasladarse hacia la periferia, alejándose del centro, buscando construir sus viviendas. "Hubo una tendencia al desplazamiento del sector popular a los suburbios, pero la fuerza de las clases medias impidió que éstos fueran dominados enteramente por las populares, así como el conventillo impidió que el Centro fuera barrio exclusivo de los ricos." (Barran y Nahum, 1981: 172).

De este modo, comienzan a manifestarse las rivalidades entre los diversos sectores sociales por el "empoderamiento" del territorio, así como, una incipiente segregación socio espacial de la población ya que, como plantean estos autores, los ricos comienzan a ubicarse en las mejores zonas de la ciudad, siendo las clases populares desplazadas de éstas por no poder hacer frente a los costos (tanto económicos como sanitarios) que vivir en esa zona les insume. Se presenta la contradicción de vivir próximo a los lugares de trabajo pero en malas condiciones o alejarse del centro, logrando una vivienda propia pero aumentando los costos en relación al traslado al lugar de trabajo.

"El alquiler llegó a absorber del cuarto a casi el 30% del presupuesto de las familias obreras montevideanas. La solución céntrica –el conventillo- implicaba la pieza única y el hacinamiento, pero podía acercar a los lugares de trabajo y recreo; alquilar o comprar un terreno barato a plazos en los suburbios, significaba espacio y aire pero también la gabela del precio muy elevado del transporte tranviario, que podía alcanzar en ciertos casos, el 20% del jornal." (Barran y Nahum, 1981: 190).

Hasta mediado el siglo XX, la construcción de parte de privados tiene gran peso en la conformación de la ciudad, tanto para vivienda propia como para arrendar, consolidándose de este modo la periferia de Montevideo. Llegada la década del '50 y con el establecimiento de la regulación en materia de alquileres, debido fundamentalmente a críticas y presiones de parte de la clase trabajadora, se prioriza al inquilino restringiendo los aumentos, (ya que el costo del alquiler insumía gran parte de sus salarios) por lo que la construcción para arrendar pierde peso.

En el año 1937 se crea el Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE), que según plantean algunos estudios acerca del mismo, su efectividad en cuanto a la construcción de viviendas dirigida a los sectores populares, no fue la esperada, debido fundamentalmente a la lentitud en las acciones implementadas por el mismo. (Machado, 2002: 71)

En la década del '40, se sancionan dos leyes que tuvieron gran incidencia en el desarrollo de la ciudad, "...Ley de Centros Poblados y Ley de Propiedad Horizontal, contribuyen al fenómeno de extensión y conurbación urbana la primera y al proceso de densificación de los tejidos la segunda." (Portillo, 2003: 11)

Aproximadamente a fines de la década del '40 y principios del '50 comienza de modo paulatino la migración de la población del campo hacia las diversas ciudades del país (fundamentalmente Montevideo) esperanzados por las nuevas alternativas laborales que comenzaban a vislumbrarse con el proceso de industrialización que se vivía en esa época. Es en ese momento donde, de modo lento pero continuo, se comenzaron a formar los cinturones de pobreza en el departamento, que se verán reforzados fuertemente a partir de los años '60 y '70.

En esa época comienza a vivirse en el país un fuerte proceso de recesión económica que impacta fuertemente en el ámbito rural, lo que produce entre otras cosas, una fuerte oleada inmigratoria de los sectores de menores recursos hacia las ciudades en busca de nuevas alternativas laborales que permitiesen hacer frente a la situación de inestabilidad que se vivía en ese momento. Es así, como comienza a adquirir magnitud el fenómeno de los "cantegriles".

Dicho fenómeno se define fundamentalmente como, la ocupación de tierras (sean tanto propiedad del Estado como privadas) de un número determinado de personas que construyen sus viviendas, generalmente de baja calidad, sin acceso a ningún tipo de servicios. Estos barrios se caracterizan fundamentalmente por estar conformados, casi en su totalidad, por personas provenientes del interior del país, lo que da cuenta de cierta homogeneidad de situaciones a la interna de cada uno de los barrios.

Según se sabe, existieron tres momentos en la ocupación ilegal de tierras, "La primera, espontánea y desorganizada, asociada con la formación de 'cantegriles' a partir de la migración del campo a la ciudad... Los cantegriles se distinguen por la extrema precariedad de su construcción, así como por su falta de planificación y la espontaneidad de su aparición. Se trata de formaciones urbanas generalmente de muy pequeña escala.

La segunda, donde se combina la operación formal e informal...estaría asociada a la liberalización del mercado de alquileres..., que produjo una fuerte alza en sus precios..., una

tercera fase...que implicaría ya la formación de un mercado inmobiliario informal consolidado.”
(Fostik, 2005: 104)

Para hacer frente a estas situaciones planteadas, así como a otros procesos críticos que vivía el país en esos momentos, es que en el año 1960 se crea la Comisión Nacional de Damnificados por las Inundaciones, que comienza a construir viviendas para dar respuesta a las diversas situaciones.

“El gobierno municipal de Montevideo construyó su mayor volumen de obras entre 1948 y 1958, promoviendo a través de la construcción de complejos habitacionales la urbanización de barrios periféricos, formando lo que se conocieron como “Barrios obreros” o “Barrios municipales”
(Machado, 2002:71)

Es en esta época donde el municipio comienza a realizar acciones para la erradicación de “cantegriles” construyendo viviendas que permitieran mejorar las condiciones de habitabilidad de la población de menores recursos, complementándolas con equipamiento e infraestructura necesaria que posibilitase la construcción de centros culturales, educativos, etc., generando una intervención que trascienda la simple construcción de la vivienda. Estos hechos fueron evaluados por el municipio como demasiado costosos, en tanto requerían un nivel de inversión demasiado elevado, al que no podían hacer frente.

En este marco se construye la Unidad Casavalle, “...programada como una experiencia modelo, integrando estas reflexiones críticas, proponía un “plan de recuperación” que aspiraba a incorporar nuevas pautas de vida a la población de migrantes rurales habitantes de los “rancheríos”. Se construyeron alojamientos transitorios y servicios, concebidos como un elemento central del programa social, previendo el acceso a la vivienda definitiva para los pobladores “reeducados” en una segunda etapa, que no se concretó.” (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999: 33 - 34)

Este modelo de acción pretendía “educar” a la población proveniente del interior del país, acercándolos a las “buenas” costumbres, realizando un proceso de aprehensión de las nuevas pautas sociales y culturales que la vida en la ciudad requería. Una vez aprehendidas esas nuevas costumbres serían trasladados a otras viviendas, estas sí definitivas, dejando el lugar para comenzar esta experiencia con población que se encontrara en las mismas condiciones que ellos. Estas acciones nunca fueron realizadas, por lo que un programa que fue previsto para paliar transitoriamente la situación de esa población se convirtió con el paso del tiempo en una “solución” definitiva.

Es en esos años (1963) que el BHU firma un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la finalidad de obtener un préstamo para la construcción de viviendas de interés social

conjuntamente con el INVE y con los Consejos departamentales tanto de Montevideo como de Soriano (este último se incluye con el objetivo de hacer frente a la situación que vivenciaba el departamento debido a las inundaciones que lo habían afectado tiempo atrás). En el departamento de Montevideo, el BHU construye mediante este préstamo 1100 viviendas ubicadas en los barrios Buceo y Centenario.¹

En 1967 se crea, para hacer frente a la situación de emergencia que se vivía en el ámbito rural, el Movimiento pro – erradicación de la vivienda insalubre rural (MEVIR) que tiene por objetivo la construcción de viviendas que sustituyan las habitaciones de mala calidad existentes en el medio rural y zonas aledañas de las poblaciones urbanas del interior del país. Dichas obras se realizan por medio del marco de la ayuda mutua, la cual se presenta como condición indispensable para la ejecución del mismo.

Debe tenerse en cuenta que si bien, en todo momento se plantearon mecanismos que facilitaban el acceso a la vivienda de los diversos sectores sociales, fundamentalmente de la clase obrera (así como también de los sectores de menores recursos); el tema habitacional no fue considerado por el Estado como una cuestión “crítica”, pero ante las diversas crisis económicas a las que debió hacer frente el país y fundamentalmente con la profunda crisis de la década del '60, este tema toma relevancia y es puesto en la mira del gobierno generando diversas acciones.

En este contexto, se sanciona en 1968 la Ley N° 13.728 conocida como “Ley de Vivienda”, que tiene por finalidad otorgar una solución global al problema habitacional planteado en el país, “La Ley 13.728 establece un Plan Nacional de Vivienda que persigue sintéticamente: coordinar la construcción de viviendas entre el sector público y privado, jerarquizar las funciones del BHU, fomentar el ahorro público destinado a vivienda, descontando un 2% de todos los salarios, creando el Fondo Nacional de Vivienda y orientar la inversión en viviendas, privilegiando a los sectores más desfavorecidos, a través de Planes Quinquenales que deberán realizar los gobiernos.” (Machado, 2001: 31, 32)

Es en esta ley, que se le brinda marco legal y apoyo financiero a las cooperativas de vivienda tanto de ayuda mutua como de ahorro previo, lo que otorgó la posibilidad de invertir en la construcción de viviendas de buena calidad y con bajos costos. Es importante destacar, que ambos tipos de cooperativas deben aportar el 15% del costo de su vivienda sea tanto por medio del ahorro como por medio del trabajo que realicen en las viviendas. (Machado, 2002: 91)

¹ <http://www.bhu.gub.uy>; artículo consultado en marzo de 2007.

En la década del '70, se asiste a una coyuntura socio-política que marcará el devenir histórico del país, se vive un momento de gran conmoción política, social y económica, que deviene en la instauración del proceso dictatorial por un período de 12 años.

En este momento, comienzan a realizarse transformaciones en las políticas sociales, con gran repercusión a nivel económico y social. Se transforma el posicionamiento del Estado ante las diversas problemáticas sociales que presenta la población, redefiniéndose las políticas económicas, con grandes ajustes recesivos que permitirán una progresiva mejora económica, aunque la distribución de esa riqueza se da en forma recesiva; lo que significa que grandes porciones de la población quedan fuera del alcance de dichas mejoras (cada vez más, para cada vez menos).

"Es así que se dan procesos simultáneos en los países latinoamericanos de crecimiento económico y de menor participación de amplios sectores de la población en la distribución de la riqueza socialmente construida (desempleo, precarización y desregulación laboral, pérdida del salario real, no acceso a los bienes económicos y culturales, etc.), lo que implica situaciones de polarización social y exclusión." (Machado, 2002: 94)

Es en 1974, que se decreta la Ley de Arrendamientos Urbanos, que liberaliza el mercado arrendatario, lo que provoca que los mismos suban en forma desproporcionada generando que amplios sectores de la población deban abandonar dichas viviendas trasladándose hacia diversas zonas de la ciudad, fundamentalmente la periferia y área metropolitana del departamento. Esta es considerada la primer manifestación de la implantación del modelo de estado neoliberal en materia de vivienda. Esta ley, agudiza aún más el fenómeno de polarización social, ya que ahora la ubicación espacial de las diversas clases sociales en el territorio es una manifestación de su situación económica.

"El problema de la vivienda no es un problema aislado del contexto político, social y económico en el que se inserta y refleja necesariamente las características contradictorias, las posibilidades y las limitaciones de esa realidad...la aplicación del modelo neoliberal a partir de 1974, produce un agravamiento de la situación que se expresa en: Expansión y extranjerización del sector financiero y creciente recesión del aparato productivo. Concentración de la riqueza, pérdida acelerada del poder adquisitivo del salario y aumento de la desocupación." (Foro Juvenil, Serie Análisis N° 2)

Ante la situación producida por el aumento desmedido en el precio de los alquileres, el Estado crea el Registro de Aspirantes a una vivienda económica (RAVE), "...habilitando la permanencia [de los usuarios] en la vivienda hasta tanto el Estado les suministrara una definitiva." (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999: 32)

A su vez, todo esto dio lugar a procesos de especulación inmobiliaria, que generaron un importante número de viviendas vacías, presentándose como contracara la tugurización de otras viviendas en áreas centrales. Junto con esto, tuvo gran auge la construcción privada, pero centrada en los sectores de mayores ingresos. Todo esto, fue reforzando de forma paulatina la separación entre las clases, ya que la ubicación en la ciudad se encuentra marcada por fuertes componentes económicos.

Es en este período donde comienzan a adquirir gran magnitud y relevancia los asentamientos irregulares, ya que la población expulsada de la ciudad formal debe reubicarse, y lo hace fundamentalmente a través de la autoconstrucción. Estos asentamientos no presentan las características anteriores, ya no son inmigrantes del interior del país, sino que fundamentalmente se nutren de trabajadores con dificultades para acceder a una vivienda en el centro de la ciudad.

En este sentido, se comienzan a implementar diversas alternativas desde el Estado para hacer frente a esta situación. Desde la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), se generan dos planes que pretenden dar respuesta a las necesidades habitacionales de la población; estos fueron el Plan 40 Semanas y posteriormente el Plan Aquiles Lanza.

En cuanto al Plan 40 Semanas, es sabido que el mismo manifestó diversas dificultades al momento de cumplir sus objetivos, ya que generalmente una vez culminadas las obras de construcción de viviendas, las mismas fueron vendidas por sus destinatarios.

En lo referente al Plan Aquiles Lanza, el mismo tuvo como objetivo principal, al igual que el plan anterior, la erradicación de los asentamientos. Este plan no presentó resultados muy efectivos, en tanto solo erradicó el 10% de los asentamientos. El mismo apuntó únicamente a la construcción de las viviendas no realizando un acompañamiento efectivo del proceso. A su vez, posteriormente a la finalización de la construcción de las mismas, algunas de las viviendas fueron vendidas por los destinatarios, lo que está demostrando que el programa no alcanzó su objetivo, la erradicación de la vivienda precaria. (Machado, 2001: 33)

Debe destacarse además, que en ambos casos estas zonas se presentan con grandes problemas de deterioro ambiental, edilicio y urbanístico. En la mayoría de los casos todas estas construcciones se encuentran rodeadas por grandes asentamientos irregulares que hacen muy difícil la diferenciación entre estos y las obras nombradas por las condiciones de precariedad en que estas se encuentran, lo que refuerza aún más la idea de que los mismos no han sido eficientes.

Luego de la restauración democrática en 1985, se comienzan a gestar cambios a nivel estatal, aunque de modo muy paulatino. Se asume con más fuerza una orientación neoliberal, donde el Estado reduce su accionar en materia social, dando centralidad al mercado como agente capaz de resolver los problemas y demandas que se presenten de parte de la sociedad. Se trata de cambios que "...se traducen en el pasaje de políticas centralizadas a descentralizadas; de carácter sectorial a políticas integrales; con pretensión de universalidad a focalizadas y finalmente de políticas administradas por el Estado a la delegación de funciones en el sector privado." (Baraibar, 2003: 1)

Debe tomarse en cuenta, que con estos cambios ocurridos a nivel estatal, el Estado se desresponsabiliza de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, en este sentido "...la vivienda pasa a ser un "problema del individuo", debiendo resolverlo en el mercado, por el libre juego de la oferta y la demanda, lo que es un derecho social, pierde la característica de tal, para convertirse en otra mercadería." (Machado, 2001: 35) En estos términos, la vivienda pasa a ser una mercancía más, siendo las clases de mayores recursos quienes cuentan con las mejores y mayores posibilidades para obtener una vivienda de buena calidad en la mejor ubicación.

En la década del '90 se crea el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) que tiene por objetivo promover "la eficiencia de los mercados de tierras, de insumos, de venta y arrendamiento de viviendas, de crear condiciones para la intervención del capital y la banca privada en su financiación, al desarrollo de la iniciativa y competitividad de empresas, cooperativas, ONG's, organismos públicos, a todos los niveles y en todas las etapas del proceso de producción de viviendas." (MVOTMA en: Machado, 2001: 33, 34)

Con la creación de este organismo, se divide la demanda en dos sectores, la demanda solvente (más de 60 UR), que pasa a ser atendida exclusivamente por el BHU, y la demanda no solvente (menos de 60 UR) que es a quien destinará la atención el MVOTMA. A su vez, dentro del propio ministerio se subdividirá la población objetivo en los que poseen ingresos menores a 30 UR, y la demanda de entre 30 y 60 UR. A esta última se destinarán programas que puedan ser solventados por ellos, aunque sea en una mínima parte.

Fundamentalmente el Ministerio atiende, a los sectores de menores recursos (menos de 30 UR) como forma de dar respuesta a la situación de emergencia en que estos se encuentran. Para dar solución a estas situaciones el ministerio implementa el programa de Núcleos Básicos Evolutivos, que consta en la construcción de una vivienda de 30 m², con escasas terminaciones, previéndose un espacio para futuras ampliaciones. Esta solución se implementa para todos los núcleos familiares sin importar la conformación de los mismos, ni la cantidad de integrantes que el mismo posea, lo que en muchos casos continúa reforzando la situación de hacinamiento vivida por las

familias. Para la realización de las mismas debió modificarse la ley 13.728, bajando las condiciones de habitabilidad exigidas por esta.

A su vez, en estos años el MVOTMA impulsa el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV). El mismo es implementado por medio de ahorro previo por parte de los destinatarios y posteriormente un préstamo de hasta 25 años. La atención de dicho sistema, se subdivide en cuatro franjas de población de acuerdo a los ingresos de las familias y a los ahorros requeridos para las mismas (familias de hasta 29 UR se les exige un ahorro previo de 5UR; familias de 30 a 44 UR con ahorro de 65UR, tercer franja con ingresos promedio de 45 a 54 UR se les exige un ahorro de 165 UR y la última franja comprendida entre los 55 y 65 UR con ahorro previo de 372 UR). Estos préstamos varían de acuerdo a los ingresos promedio de los beneficiarios y a la capacidad de ahorro que estos tengan. (Machado, 2002: 150)

Es a partir de 1995 que se comienzan a implementar los Núcleos básicos evolutivos mejorados, los cuales cuentan con la diferencia de tener 32m² de construcción, contar con un área mínima del predio de 120 m², previéndose la posibilidad de construir en altura. Es necesario destacar, que dichas modificaciones han sido implementadas en la construcción de muy pocas viviendas, continuándose con la construcción tradicional de núcleos básicos.

“Con estos lineamientos se estructuran conjuntos de baja densidad de mediano o gran tamaño, generalmente sin servicios comunes en su etapa inicial y emplazados en zonas de la periferia considerados como de baja calidad ambiental.” (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999: 34 - 35)

Este programa es subsidiado en su totalidad por el MVOTMA, (que obtiene el dinero por medio de una financiación del BID) debiendo los beneficiarios aportar por un período de 5 años, 2 UR por mes, para el pago de la organización que se encarga de ejecutar el programa y del fondo que existe para mejoras del barrio, de esas UR una es para la ONG y la otra se destina al fondo.

“Esta política financiada con créditos del exterior e inicialmente se combinó con préstamos para la compra de vivienda usada con diferentes montos de acuerdo al ingreso familiar del beneficiario, que se dejó de realizar porque provocó una desarticulación y especulación mayor en el mercado inmobiliario que hicieron esta política ineficiente.” (Machado, 2001: 34)

Con este tipo de programa se está dando cuenta de las transformaciones que comienzan a implementarse en el Estado, generando según se entiende tres tipos de políticas para atender a la población, “Las de corte universal desde su diseño (infraestructura vial, campañas de vacunación, campañas publicitarias de formación en salud, etc.), las de corte sectorial o por categorías de población – que pueden adquirir carácter universal en la cobertura de dichas categorías, como son

las políticas de previsión social (desempleo, retiro) y las propiamente focalizadas en donde las categorías destinatarias se definen a partir de un nivel dado de necesidades, pobreza o riesgo". (Filgueira, En: Machado, 2002: 100)

"La política de vivienda tiene un considerable impacto en las condiciones del espacio urbano, puede actuar como cohesionador o segmentador social a partir de su orientación. La vivienda forma parte de la estructura de oportunidades que el Estado promueve a partir de su acción de intervención global. La política de vivienda da lugar a la expansión urbana, la cual puede expresarse en un crecimiento ordenado e integrado, o en el establecimiento del caos y la fragmentación social, aumentando el grado de vulnerabilidad de la misma y de sus habitantes." (Magri, s/f: 37) En este sentido, es pertinente tener presente que el Estado juega un papel preponderante en la conformación de la ciudad, ya que el mismo legitima a través de sus acciones u omisiones determinadas situaciones de habitabilidad, lo que puede reforzar o disminuir la creciente segregación socio espacial de las diversas clases sociales en el territorio.

"En el primer período 1990-1994, se implementaron certificados de subsidio para las 4 categorías, para la compra de vivienda usada. Dicha política desestabilizó el mercado, al introducir casi simultáneamente 5.000 certificados, aumentando los precios de las viviendas en venta, por la especulación inmobiliaria y la cantidad de compradores para un mercado chico." (Machado, 2002: 151)

A su vez, implementa también la construcción de cooperativas; por medio de este sistema las cooperativas deben inscribirse en el ministerio y contar con apoyo por parte de un Instituto de Asistencia Técnica (IAT), una vez inscripta se pasa a evaluación del proyecto por el BHU. Existen tres modalidades de implementación de dicho programa: construcción por ayuda mutua, ahorro previo o matrices.

Otro de los programas con los que cuenta está destinado a créditos para la compra de materiales (CREDIMAT), por medio de éste se otorgan créditos a los beneficiarios para ampliación, refacción, mantenimiento habitacional, construcción de vivienda nueva (en etapas) así como conexiones a saneamiento. El mismo va dirigido a la población con ingresos menores a 75 UR, desarrollándose por medio de los denominados "ejecutores intermediarios", que son tanto cooperativas, entes públicos o privados, barracas, etc., autorizados por el Ministerio.

Es en 1990, cuando comienzan a gestarse todos estos cambios a nivel estatal, que accede por primera vez al gobierno departamental un partido de izquierda, gana las elecciones municipales el Frente Amplio.

Con la asunción del representante de dicho partido político se establecen algunas modificaciones en el funcionamiento de la IMM, como por ejemplo la creación de la Cartera de Tierras y Fincas por medio del Decreto 24.654. En el mismo se establece como objetivo de la cartera obtener predios aptos (esto es, que se encuentren en zonas urbanas o suburbanas y que posean servicios complementarios a la vivienda como por ejemplo: agua potable, energía eléctrica y posibilidad de conexión al saneamiento) para la construcción de viviendas a efectos de utilizarlos para ejecutar programas habitacionales promovidos por el municipio, venderlos u otorgarlos (bajo ciertas condiciones) a personas o grupos de personas que por medio de esta puedan dar respuesta satisfactoria a su situación habitacional.

A su vez, se establece (a diferencia del MVOTMA) que los terrenos serán cedidos, una vez realizadas las obras o acciones correspondientes, por un período de 20 años en régimen de tenencia.

En dicho decreto, se establece también un proyecto de regularización de asentamientos que se encuentren en predio municipal, aunque estos deben cumplir con las condiciones establecidas en el mismo: contar con un grado importante de consolidación y que las viviendas estén construidas de materiales estables y duraderos. Se regularizará siempre que estos terrenos cumplan con las condiciones de habitabilidad establecidas previamente. Así también se preverán obras que regularicen la urbanización del terreno, como afectaciones, espacios libres, etc.

"Los recursos para la constitución de la Cartera provienen del Fondo Municipal de Vivienda, integrado a partir de impuestos a la propiedad inmobiliaria y automóviles, pero que forma parte del Presupuesto Municipal, lo cual implica que las autoridades pueden aumentar o reducir su monto cada año." (Fostik, 2005: 118)

Como se ha presentado a partir de 1990 tanto la IMM por medio de la Cartera de Tierras y el MVOTMA, han realizado acciones tendientes a la regularización de asentamientos. Dicha problemática adquirió en las décadas anteriores grandes dimensiones que requieren del esfuerzo de los diversos organismos del Estado para hacer frente.

"En 1995 el MVOTMA...por intermedio de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial formula un programa tendiente a la regularización de asentamientos. En 1996 promueve, por vía legislativa, mecanismos para facilitar la transferencia de tierras públicas ocupadas por asentamientos o destinadas a la construcción de viviendas..." (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999: 35)

En este sentido, “En 1998 se aprueba un Decreto “Normas para la regularización de asentamientos en el Departamento de Montevideo” que organiza la intervención municipal en la materia, con el objetivo, expresado en su artículo 2 de “además de dotar de seguridad jurídica a los habitantes del asentamiento y de adecuar las viviendas y su entorno a la normativa urbanística correspondiente, procura la mejora de la calidad de vida de las familias involucradas, así como de las que viven en su proximidad. Por ello, los programas de regularización deberán contemplar el mejoramiento de los servicios de infraestructura física y social, propendiendo a la integración social y física de las familia habitantes del asentamiento entre si y con el resto de la comunidad” (Nahoum en Machado, 2002: 174)

Con estas acciones, lo que se pretende es no desconocer la situación que presentan grandes sectores de la población, no es ya que no puedan acceder a la vivienda, sino que acceden pero en forma muy precaria. Por ello, el Estado entendiendo que el tema de los asentamientos no es un fenómeno nuevo ni aislado, toma cartas en el asunto comenzando los procesos de regularización. Por medio de este, como dice su nombre se “regulariza” la situación de los habitantes que ocupan terrenos que no les son propios, fundamentalmente terrenos fiscales o del municipio. Creando las condiciones de urbanismo necesarias para el desarrollo de cualquier barrio.

En este sentido, sería pertinente repensar estas acciones teniendo presente que muchas veces se regularizan situaciones de habitabilidad sumamente precarias y en malas condiciones, realojando solo aquellos sectores de la población que se encuentran en zonas no aptas para vivienda (inundables o contaminadas), legitimándose de este modo graves situaciones de habitabilidad.

En 1999, se crea en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, suspendiéndose por ello las acciones que hasta el momento venían realizando tanto la IMM como el MVOTMA.

Dicho programa se realiza por medio de un préstamo otorgado por el BID para atender el problema; lo que se pretende con el mismo es “...mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares..., promoviendo la integración física y social a su entorno urbano.”²

Por medio de este préstamo, la financiación del programa se realiza mediante U\$S 77 millones que otorga el BID y U\$S 33 millones que aporta el Estado Uruguayo, por un período de cinco años, este dinero es destinado a mejoras en el entrono del barrio y en el barrio en si, generando nuevas y mejores condiciones de acceso a los servicios, así como se destina también al realojo de viviendas que se encuentren en zonas no aptas para viviendas (aunque estas no pueden superar el 15% del total de viviendas del asentamiento).

² <http://www.piai.gub.uy>; artículo consultado en Marzo de 2007

El cometido del mismo es coordinar las acciones de los diversos coejecutores del programa, tales como: MVOTMA, Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE), Intendencias, etc.

1.2- Definiciones actuales.

1.2.1.- Plan Quinquenal 2005 -2009 del MVOTMA.

En el 2005 por primera vez accede a la presidencia un partido de izquierda (EP- FA- NM), que para el caso de Montevideo coincide con el gobierno departamental lo que posibilita la conjunción de esfuerzos en la búsqueda de obtención de más y mejores resultados en el logro de sus objetivos propuestos. Es por ello, que se pretende plasmar cual es la visión que a nivel estatal se propone en materia de vivienda mediante la realización del Plan Quinquenal 2005 – 2009 del MVOTMA.

En este sentido, el MVOTMA plantea cinco objetivos centrales a alcanzar en este período; ajustar la oferta de vivienda de acuerdo a las necesidades realmente sentidas de la población, diseñar programas que posibiliten revertir el proceso de segregación y fragmentación social, obtener y administrar los recursos públicos que hagan efectiva la política habitacional, orientando el ahorro privado en un mismo sentido, colaborar con otros organismos del Estado para poder desarrollar e implementar la política habitacional a todos los niveles, nacional, departamental y local, así como coordinar las acciones del Estado con la de los agentes privados involucrados en la materia, controlando y estimulando la inversión privada.³

Para llevar adelante estos objetivos se pretenden reforzar algunas acciones que se han venido implementando desde 1990 como el programa CREDIMAT y Núcleos Básicos Evolutivos.

A su vez, se pretende generar un sistema de registro único de beneficiarios, teniendo acceso a los registros existentes en otros organismos, lo que posibilitará una intervención más eficiente, en tanto se tendrá información de las personas que presentan problemas habitacionales así como aquellas que ya han accedido a algún tipo de beneficio, propiciando un trabajo efectivo y sin superposición de recursos, tanto materiales como humanos.

Se realizarán acciones tendientes a revertir los procesos de segregación y fragmentación social existentes, para ello se trabajará sobre el stock de vivienda existente en el departamento,

³ <http://www.mvotma.gub.uy>, artículo consultado en marzo de 2007.

generando alternativas que viabilicen la utilización de las mismas. A su vez, se reforzaran los trabajos de pos obra en los diversos programas con la finalidad de trascender la simple construcción de la vivienda, que permita potenciar procesos de integración de algunos sectores de la sociedad a determinadas áreas, centrando fundamentalmente la atención a sectores que se encuentren en situación de emergencia social.

1.2.2.- Programa Departamental de Montevideo 2005 – 2010. (Aprobado por el Plenario Departamental el 29 de enero de 2005).

En este punto lo que se pretende es hacer una descripción de las acciones que en materia de vivienda se proponen desde el ámbito municipal, con la finalidad de marcar cuales son las acciones que tanto desde el gobierno central como desde el municipio se pretenden realizar para solucionar y revertir los problemas habitacionales a los que se enfrentan los ciudadanos.

Centraremos nuestro análisis exclusivamente en el tema habitacional, pero no debe perderse de vista que el objetivo de la IMM es desarrollar y articular políticas y programas sobre el territorio con una planificación estratégica, reafirmando sus funciones de regulación, uso, control y articulación del territorio con las diversas políticas de vivienda, transporte, producción y trabajo, educación, seguridad pública, etc., que expresan la necesaria integralidad de las mismas. (Programa Departamental de Montevideo, 2005)

En el mismo, se hace fundamental hincapié en la vivienda social, estableciendo la generación de un marco institucional que permita potenciar y desarrollar las iniciativas en coordinación con las políticas nacionales, propendiendo al acceso a la vivienda social y a tierra urbanizada para la construcción de la vivienda popular. A su vez, se profundizará la política ya existente de tierras y la canasta de materiales, que dicha cartera implementa con la finalidad de favorecer a la población que busca resolver su situación por medio de esta.

Se plantea de parte de la intendencia trascender, en la atención al problema habitacional, la mera construcción de viviendas, sino que además se incluya el tratamiento y atención de otros temas que están indisolublemente unidos al mismo, se pretende que estos programas "...se articulen con otros vinculados con la vivienda y con procesos educativos y organizativos intervinientes, impulsando la capacitación, el desarrollo social, las iniciativas de generación de ingresos y autoabastecimiento familiar, para dar sustentabilidad a la localización estable de las familias en el territorio." (Programa Departamental de Montevideo, 2005)

Las acciones centrales que se proponen para lograr lo planteado anteriormente se resumen en la consolidación y crecimiento de la Cartera Municipal de tierras y fincas, como mecanismo

fundamental que permite el acceso a la vivienda decorosa y al efectivo ordenamiento del territorio; estímulos para la recuperación de barrios consolidados de Montevideo, por medio de garantía de alquileres y créditos para refacción; favorecer al mejoramiento en las condiciones de habitación en los asentamientos por medio del programa PIAI, así como el estímulo a la incorporación al mercado inmobiliario de terrenos baldíos y viviendas vacías por medio de la aplicación de políticas tributarias, entre otras.

Como surge de los planteos expuestos anteriormente, tanto el MVOTMA como la IMM, reforzarán sus acciones tendientes a mejorar las políticas y programas que viabilicen el acceso de la población de menores recursos a las viviendas de interés social. Así también, se hace referencia en ambos casos, a la necesidad de potenciar la recuperación y permanencia de la población en las áreas centrales, debido fundamentalmente al fenómeno generalizado de vaciamiento que se presenta en esas zonas, con altos índices de viviendas desocupadas.

No debe perderse de vista que ambas instituciones proponen ir más allá de la mera construcción de la vivienda, sino que se propone generar programas y políticas que aborden la integralidad del problema, sin desconocer las diversas problemáticas que inciden en la determinación de la falta de vivienda; abordar el tema con una mirada global de la realidad que posibilite acciones conjuntas de diversos organismos, tanto en lo referente al tema vivienda, como en relación a la educación, salud, recreación, trabajo y producción, etc.

1.3- Problemas actuales.

Como se ha venido analizando, el tema de la vivienda es una problemática que ha estado presente en la vida de los uruguayos, adquiriendo mayor relevancia a partir de la segunda mitad del siglo XX, más precisamente en los años '60. Ante esta situación se han realizado diversas acciones de parte del Estado que han contribuido a paliar la situación de algunos sectores de la población.

Como es sabido, se han producido en la sociedad grandes procesos de polarización, que se han visto manifestados en la cada vez mayor diferenciación económica entre los diversos sectores sociales de la sociedad. Esta polarización, se vio reforzada aún más a partir de la profunda crisis económica de 2001 que enfrentó el país, donde un gran número de la población cayó por debajo de la línea de pobreza.

Una de las manifestaciones más claras de este proceso de polarización a nivel de la ciudad, es el agudo proceso de segregación residencial que se observa. Aunque si bien este fenómeno no es nuevo, ya que desde que la ciudad se conformó como tal existen manifestaciones del mismo, ha

adquirido mayor magnitud en estos últimos tiempos, debido principalmente a la marcada diferencia que se observa diariamente entre las diversas clases sociales.

La segregación residencial es la ubicación diferencial de los diversos sectores sociales en el territorio, "...la segregación residencial debe entenderse como la materialización de complejas relaciones sociales asociadas indisolublemente a la estructura social y la distribución de la riqueza." (Sabatini, en Fostik, 2005: 10)

Este fenómeno, puede apreciarse por medio de diversas expresiones en el territorio como lo son, la conformación y consolidación de los asentamientos irregulares, estos ya no aparecen como un fenómeno aislado, sino que en el departamento existen aproximadamente 400 asentamientos, lo que está dando cuenta de la magnitud del mismo. Estos comenzaron siendo la alternativa viable ante la inmigración de la población del campo a la ciudad, luego continuaron creciendo con población de la ciudad que siendo expulsada de la ciudad formal debido a la incapacidad de hacer frente a los costos de los alquileres encuentra en éstos su posibilidad de acceso a una vivienda. "Datos publicados por la municipalidad en 2003 indican que existen aproximadamente 472 asentamientos irregulares en áreas urbanas y suburbanas de la capital, de los cuales 40 se encuentran en tierras fiscales, 166 en tierras municipales, 218 en suelo privado y 48 son clasificados como 'desalojos y otros'. Habría otros 37 asentamientos irregulares en el área rural del departamento." (Fostik, 2005: 102)

Debe tenerse presente, que la contracara del crecimiento de estos asentamientos y de los barrios en la periferia y área metropolitana del departamento, es el vaciamiento de las áreas centrales de la ciudad. Lo que está demostrando la incapacidad de la población de hacer frente a los costos que vivir allí insume.

Sin duda, se considera de vital relevancia que los organismos del Estado consideren la alternativa de generar mecanismos para posibilitar que los ciudadanos permanezcan en esas áreas consolidadas, ya que las mismas cuentan con los servicios indispensables para la reproducción de las familias, en tanto que el traslado de las mismas a sectores de la periferia (tanto por voluntad como por los programas que se implantan para atenderlos) genera no solo costos sociales, en cuanto al desarraigo de la población de su barrio de pertenencia, sino que genera costos económicos muy elevados, debiendo extender las conexiones tanto de energía eléctrica, como de agua potable, saneamiento, caminería, servicios de salud, educación, etc.

Otra de las manifestaciones de dicho fenómeno, se da en los sectores sociales de mayores ingresos, donde se generan nuevos "barrios privados", cerrados a cualquier contacto con otra

realidad, con calles internas y seguridad privada. Verdaderas zonas de "exclusión", aunque en estos casos, se generan en forma voluntaria.

Con esto, se pretende demostrar que la segregación y división entre los distintos estratos de la sociedad no solo se da en la ubicación diferencial de los sectores en el territorio, sino que estos procesos se ven acompañados por procesos ideológicos que refuerzan la idea del "diferente", centrándose exclusivamente en el contacto con el resto de la población que se encuentra en las mismas condiciones (tanto educativas, sociales, laborales y porque no barriales) aislándose del resto. Es importante mencionar, que este hecho no solo se da en los sectores de mayores ingresos, sino que por el contrario en los asentamientos también se genera esa "cultura" de la desconfianza hacia todo lo que venga de "afuera".

Cómo se ha venido analizando hasta el momento, la conformación de la ciudad se ha dado de modo diferencial, esto es, que la misma ha sido "apoderada" de modo diverso por los distintos sectores sociales que en ella conviven, así como también han existido y existen hasta el momento acciones estatales que han favorecido o no, en cierta medida esa apropiación disímil del espacio.

Como se planteo previamente, el Estado ha asumido roles diversos en cuanto a la adjudicación o facilitación del "acceso a la vivienda" a las distintas clases sociales, en tanto ha generado no solo programas diferentes que intentan ajustarse a los requerimientos y necesidades que cada uno de dichos sectores plantea, sino que ha creado a lo largo del tiempo diversos organismos e instituciones encargadas de dar respuesta a las necesidades de la población.

A su vez, dichos organismos y programas han incidido en cierta medida en la instalación diferencial de los distintos sectores sociales en el territorio, en tanto se ha contribuido a fomentar la segregación socio espacial entre las clases, por medio de la implementación de programas que muchas veces conllevan en forma implícita (o no) el distanciamiento de los distintos sectores por diversos motivos (sean tanto económicos, culturales, étnicos, etc.). Dicho fenómeno, no es una realidad nueva en nuestra sociedad, sino que ha venido ocurriendo desde la conformación de la ciudad como tal, sea tanto legitimada o no por los organismos del Estado en su acción u omisión.

En este sentido, lo que se pretende es brindar un análisis de cómo y en qué medida el fenómeno de la segregación socio espacial de las diversas clases en el territorio tienen fuerte incidencia en el pleno desarrollo de la sociedad como tal, en tanto ésta, "sufrir y reproduce" situaciones de distanciamiento ya no sólo espacial, sino también "cultural" de los distintos sectores sociales que conforman la sociedad; sin perder de vista las acciones que se generan de parte del Estado para dar respuesta a este fenómeno tan complejo.

2.- El fenómeno de la segregación residencial.

2.1.- Delimitación y alcance del fenómeno.

Continuando con la línea de análisis planteada en el capítulo anterior, se pretende profundizar en el estudio de la segregación residencial, con la finalidad de obtener un panorama más acabado del fenómeno, que posibilite vislumbrar alcances, causas y consecuencias del mismo.

Como se planteó anteriormente, dicho fenómeno es una manifestación del proceso de polarización social y económica que se vivencia en la sociedad uruguaya, "...desde fines de los ochenta, las políticas de corte neoliberal, la reestructuración del mercado laboral y la crisis socioeconómica, determinaron que la pobreza aumentara rápidamente hasta alcanzar el 31% de la población a fines del 2003...con un importante aumento de la polarización y la desigualdad social, a niveles nunca vistos en la sociedad uruguaya anteriormente." (Veiga, Rivoir; 2005: 25)

La segregación residencial es entendida como "el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, definidos principalmente en términos socioeconómicos." (Sabatini, En: Delgado, 2002: 4)

A su vez, según entiende Lojkine la segregación espacial puede ser analizada desde tres ámbitos:

" - una primera segregación en el nivel de la vivienda,...

- una segunda segregación, en el nivel de los equipamientos colectivos (guarderías infantiles, escuelas, equipamientos deportivos, sociales...) donde el subequipamiento de los conjuntos 'obreros' se opone al sobreequipamiento de los conjuntos 'burgueses',

- una tercera segregación, finalmente, en el nivel del transporte domicilio – trabajo, en que la crisis de los transportes colectivos contrasta con los privilegios 'burgueses' del uso del automóvil." (Lojkine, 1986: 217)

Este fenómeno da cuenta de cómo va conformándose la ciudad, en tanto los diversos sectores sociales se apoderan de modo diferencial del territorio. Si bien la ciudad ha sido considerada desde un principio como espacio de interacción y encuentro entre los ciudadanos, hoy día la misma, a pasado a constituir el espacio donde las personas se encuentran con "iguales" distanciándose del resto (los "diferentes").

En este sentido, "...el incremento de la segregación residencial, implica que fenómenos tales como las estrategias de localización de diferentes clases sociales en el espacio urbano, el decaimiento de los espacios públicos y la expansión de la marginalidad, influyan sobre la

“exclusión social en la ciudad”. Así,..., se ha demostrado en relación a la composición de los barrios montevideanos, que los habitantes se interrelacionan cada vez más entre iguales y se segregan de quienes son diferentes.” (Veiga, Rivoir; 2001: 19)

Este hecho, da cuenta de un proceso de fractura que se ha producido a la interna de la sociedad, donde se pone en cuestión la función integradora de la misma. En este sentido, se plantea que tanto los barrios, como los espacios públicos, anteriormente denominados como espacio de encuentro entre los ciudadanos, hoy adquieren un significado diverso.

Los barrios, se han ido conformando cada vez más con poblaciones con características similares, tanto económicas, sociales, culturales, etc., no dando lugar al intercambio que existía previamente en los mismos. “La segregación residencial urbana alude justamente al conjunto de procesos que resultan de una creciente polarización en la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas. Esa polarización implica que la composición social de cada vecindario tiende a ser cada vez más homogénea – y más heterogénea entre vecindarios – produciéndose una reducción de las oportunidades de interacción informal entre las clases.” (Katzman, en: Fostik, 2005: 15)

Lo mismo pasa con los espacios públicos, hoy día estos espacios ya no son aprovechados por todos los ciudadanos, en tanto los sectores sociales de mayores ingresos tienen nuevos espacios de esparcimiento y encuentro, con acceso restringido, como son los grandes centros comerciales o ‘shoppings’. Segregando de este modo los espacios de encuentro entre personas de diversos sectores sociales. “...existen formas de segregación que no implican necesariamente la distancia geográfica, sino que se sustentan en elementos tales como el acceso restringido, por ejemplo, a los nuevos centros de socialización, como los grandes centros comerciales.” (Fostik, 2005: 27)

Deben considerarse tres dimensiones centrales que constituyen al fenómeno de la segregación residencial, que son:

- la tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad;
- la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos;
- la percepción subjetiva que los residentes tienen de la segregación “objetiva” (las dos primeras dimensiones).

La segregación socio –residencial en Montevideo...se ha incrementado en las últimas décadas siguiendo las siguientes tendencias:

- los sectores altos y medio –altos se han ido desplazando y concentrando en la faja costera este de Montevideo y Canelones (...)
- por su parte, los sectores más pobres se han ubicado en la periferia norte y oeste de la ciudad conformando los asentamientos irregulares o permanecen ocupando las vaciadas y degradadas

áreas centrales y consolidadas, como habitantes de inquilinatos y/o pensiones e incluso como 'ocupantes ilegales' de propiedades municipales o privadas." (Delgado, 2002: 4)

Se considera imprescindible identificar algunas transformaciones que han ocurrido a nivel socioeconómico, que permitan realizar un análisis más acabado de los cambios que se vienen produciendo en el territorio.

En este sentido, la "Fragilidad en la inserción laboral, imposibilidad de acceder a un crédito, inexistencia de planes de vivienda a su alcance y liberalización del mercado inmobiliario, entre otros factores que pueden estar actuando, se combinan produciendo la expulsión de [las] familias jóvenes hacia la periferia de la ciudad." (Alvarez)⁴

En este sentido, las transformaciones que se han producido en el mundo del trabajo ha incidido negativamente en la sociedad uruguaya y en las diversas estrategias de las familias, "...a regulacao social dos regimes de emprego vem sendo fustigada por graves problemas que se manifestam no aumento do desemprego prolongado e/o una generalizacao de empregos precarios que porporiconam rendas insuficientes, dando origen a crescentes desigualdades sociais e miseria crónica."(Mignione, 1998: 4 - 5)

Las transformaciones en el sistema de producción que se comenzaron a implementar a partir de la década del '70 en nuestro país generaron profundas transformaciones a nivel laboral, que tuvieron gran impacto en la vida de los ciudadanos. Esto generó que un gran número de la población quede al margen del mercado formal de empleo, produciéndose una precarización de las condiciones laborales, desempleo prolongado, y los denominados "inútiles para el mundo" (Castel en: Brenes, 2005: 10), personas que estructuralmente se encuentran fuera del mercado laboral formal, en tanto el mismo no los puede absorber.

Ante estos cambios, se comienza a modificar la vida de los ciudadanos, ya que un gran número de ellos queda fuera del alcance de los beneficios sociales que implica el estar inserto en el mercado laboral formal (seguro de desempleo, jubilación, etc.). "La transformación regresiva del mercado de trabajo comenzó con el régimen militar, y se ha vuelto estructural. Los rasgos predominantes del período son la precariedad (en 2003 un 40% de los ocupados carecían de cobertura jubilatoria), la informalidad y el subempleo. Las tasas de desempleo abierto se mantienen elevadas durante todo el período –aún con el crecimiento económico de los noventa-, alcanzando el 20% en 2003." (De León, en: Brenes, 2005: 15)

⁴ <http://www.ucu.edu.uy/facultades/CienciasHumanas/IPES>; artículo consultado en marzo de 2007

Estas transformaciones que trajo aparejadas el nuevo modelo de corte neoliberal, generó desestabilización en las familias, a la vez que provocó grandes dificultades para hacer frente a los requerimientos que los costos de una vivienda insume. Esto es, dificultades para solventar los gastos de un arrendamiento, así como la imposibilidad de obtener los medios necesarios para acceder a la compra o alquiler de una vivienda.

Dentro de los cambios asumidos de parte del Estado, se produjo el achicamiento, retirada y tercerización de las prestaciones que el mismo brindaba anteriormente. A partir de ese momento, el Estado modifica su accionar, reduciendo el gasto social, descentralizando sus acciones y dando un nuevo enfoque a las políticas sociales, asumiendo éstas una orientación focalizada, centrando su atención en la población que presenta carencias críticas, lo que cuestiona en muchos casos la función que las mismas desempeñan (¿solucionan o reproducen lo que dicen querer solucionar?).

A su vez, se apela nuevamente a la función de la familia como garante primordial en la satisfacción de las necesidades de sus miembros, reasumiendo responsabilidades que anteriormente habían sido tomadas por el Estado.

Estas acciones generan una nueva forma de afrontar la cuestión social, y las repercusiones que la misma ha tenido en las familias en los últimos tiempos. Es con estas transformaciones donde se comienzan a relativizar los derechos de los individuos, debiendo éstos hacer valer su condición de "carenciado" para acceder a un beneficio.

Es ante estas situaciones planteadas previamente, que se comienza a utilizar el término "exclusión", en tanto el mismo hace referencia a la situación en que se encuentra una persona o grupo de personas con respecto al acceso a determinados bienes o servicios. "La exclusión social es un 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." (Baraibar, en: Machado, 2002: 45)

Junto a éste, surge para analizar estos procesos el concepto de vulnerabilidad, "La exclusión o vulnerabilidad se definen en relación a los mecanismos de integración de nuestras sociedades, esencialmente el empleo y la propiedad social (beneficios públicos como la educación y la salud) pero también a la inserción relacional del individuo (familia, vecinazgo y el entorno de los próximos). (Castel, en: Alvarez, <http://www.ucu.edu.uy/facultades/CienciasHumanas/IPES>)

Podemos definir la situación de vulnerabilidad como "...predisposición o condición latente proclive a una movilidad descendente o, por lo menos, una manifiesta dificultad de los individuos o de los hogares para sostener posiciones sociales conquistadas". (Filgueira, en: Kaztman y Wormald, 2002: 327). En este sentido, la vulnerabilidad se define en base a la desestabilización de situaciones que se garantizaron en el pasado.

Ambos conceptos, permiten obtener una visión de la realidad que trasciende el simple hecho de la pobreza, o de los recursos económicos con los que cuentan los individuos. Dan cuenta de procesos que se vivencian en la sociedad y que si bien, tienen fuerte relación con el mercado laboral, éste no es el único factor que estaría incidiendo en las diversas situaciones a que deben hacer frente los ciudadanos.

Ante estas transformaciones, se ponen de manifiesto las dificultades de las familias para acceder a una vivienda, lo que pone en cuestión el alcance de las políticas que el Estado implementa en materia habitacional.

Las transformaciones producidas a nivel estatal a partir de la incorporación del modelo neoliberal, generan una retirada del Estado en lo concerniente a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos (entre ellas la vivienda), debiendo éstos acceder a la misma por medio del mercado. "En el modelo estatal actual, de corte neoliberal, el acceso a la vivienda pasa a ser un 'problema del individuo', debiendo resolverlo en el mercado por el libre juego de la oferta y la demanda, lo que es un derecho social, pierde la característica de tal, para convertirse en otra mercadería." (Machado, 2001: 35)

Las familias de menores recursos deben buscar nuevas alternativas a su situación habitacional, trasladándose fundamentalmente a los barrios periféricos y zonas suburbanas del departamento. Produciéndose un vaciamiento de las áreas centrales, con su contracara de aumento desmedido de las zonas periféricas, fundamentalmente asentamientos irregulares. "Se estaría registrando un proceso centrífugo de expulsión de población hacia la periferia, donde se ubica la casi totalidad de los asentamientos irregulares." (Alvarez, en: <http://www.ucu.edu.uy/facultades/CienciasHumanas/IPES>)

"La ciudad, otrora diversificada y con espacios heterogéneos, donde las clases populares van a estar estructuradas a partir de unidades barriales, fundamentalmente cercanas a los lugares de trabajo, comienza un proceso progresivo de homogenización de las áreas, en función de la ubicación en la estratificación social, expresada en la expulsión de los sectores populares hacia áreas periféricas con servicios y equipamientos urbanos deficitarios." (Machado, 2002: 34)

La extensión de la ciudad se produjo, por un lado debido a la expulsión de las clases bajas hacia estas zonas y por otro debido al papel que asumieron los sectores medios y medios – altos, en tanto comenzaron a trasladarse hacia zonas de “mejor calidad”, conformando grandes barrios hacia la costa de oro, acompañado del proceso de construcción de ‘barrios privados’ por parte de los sectores socioeconómicos altos; contando estos últimos con servicios internos propios. “...se produjo una migración y expansión de las clases medias y altas de Montevideo, que ocupan nuevos espacios mediante formas urbanas tradicionales y nuevas modalidades peri urbanas (chacras y barrios privados). Ello implica un fuerte contraste entre el crecimiento de la Costa y la estabilidad o decrecimiento demográfico de gran parte del área Central de Montevideo y los barrios populares antiguos.” (Veiga, Rivoir, 2005: 17)

Para comprender de mejor manera el crecimiento desigual de la ciudad, y la acelerada expansión de la zona suburbana y periférica del departamento, Cecilio, Couriel y Spallanzani (1999) realizan un modelo explicativo que determina tres factores fundamentales en el modelo de crecimiento y consolidación de la ciudad. Según se entiende, el tejido periférico de la ciudad ha crecido, fundamentalmente debido a lo que ellos denominan: la ciudad formal, la ciudad de conjuntos habitacionales y la ciudad informal.

Según lo planteado, la ciudad se ha ido conformando por agregación, esto es, acciones descoordinadas en cuanto a construcción de diversas alternativas habitacionales. En lo referente a la ciudad “formal”, el Estado determina que terrenos pueden fraccionarse y utilizarse para ser urbanizados, estableciendo regulaciones y normas al respecto, “Toda la gestión está guiada por una definida imagen de ciudad, consensuada por los agentes que participan en su realización.” (Couriel, Spallanzani y Cecilio, 1999: 18)

En lo referente a la construcción de ciudad por medio de conjuntos habitacionales, estos pueden construirse inscriptos “... en el trazado tradicional, en algunos casos respetando el parcelario, o siguiendo otras lógicas de generación de ‘ciudades alternativas’. Estas lógicas pueden responder a nuevas imágenes de ciudad, alternativas a la ‘tradicional’, compartidas por algunos sectores sociales o a criterios reduccionistas en cuanto a costos y eficiencia en la tecnología constructiva, para programas impuestos como solución a sectores sin otras posibilidades de elección.” (Couriel, Spallanzani y Cecilio, 1999: 18)

De este modo, de acuerdo a las diversas acciones que van generando el Estado y los particulares en la conformación de la ciudad, es que se producen vacíos en la misma, siendo en esos lugares donde se comienza a construir la ciudad “informal”, en tanto se generan asentamientos irregulares u ocupaciones precarias que intentan dar respuesta a situaciones de emergencia a que deben hacer frente los ciudadanos. En este sentido, “Estas tierras sin demanda son ocupadas por los

sectores sin acceso al mercado habitacional formal...” (Couriel, Spallanzani y Cecilio, 1999: 18), que son quienes van nutriendo en forma constante la formación y consolidación de los asentamientos irregulares.

Este análisis realizado por los autores, nos permite visualizar cual ha sido la acción del Estado en lo referente a la conformación de la ciudad; siendo el mismo, en mayor o menor medida, responsable de las diversas acciones que en el territorio se desarrollan, asumiendo la lógica de permitir el libre juego de la oferta y la demanda, donde el mercado es quien determina las reglas de juego. “...el costo del suelo urbanizado ha contribuido a la expansión de la ciudad en las áreas menos urbanizadas, ya sea por la compra de tierras para los programas públicos, porque es la única que pueden adquirir los sectores más pobres o porque las ocupan de manera ilegal.” (Delgado, 2002: 5)

En la actualidad, es innegable el crecimiento de los barrios periféricos, producto de la polarización social y heterogeneización de las situaciones vividas por las familias uruguayas. En este sentido, las diferenciaciones que se producen a nivel social y económico se traducen en transformaciones a nivel espacial; “La estructura espacial urbana tiende así a reproducir y yuxtaponerse a la estructura social. Si bien esta reproducción puede presentar puntos de fractura, en general los sectores sociales de mayores ingresos y riqueza ocupan, en la distribución espacial, las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, en tanto que las clases populares se concentran en las zonas urbanizadas más marginales.” (Oszlak, en: Machado, 2001: 27)

Esta situación, genera que los barrios se vuelvan cada vez más homogéneos en su conformación, y más disímiles del resto. Es importante destacar que existen dos manifestaciones muy claras de este proceso de segregación residencial, que son los asentamientos irregulares y los barrios privados o country's; dos caras de un mismo fenómeno. “El desarrollo urbano actual supone procesos de polarización de la sociedad, donde sus extremos son barrios privados en zonas residenciales y los asentamientos periféricos 'ghetizados', donde no acceden a servicios públicos, prestaciones sociales, entre otros. Esta situación, fundamentalmente en la Capital, dota de gran fragilidad y conflicto a la estructura urbana.” (Machado, 2001: 23)

“El ghetto es la expresión por excelencia de la exclusión en las ciudades. La sociedad se fragmenta, los ciudadanos se encierran: los excluidos en el ghetto, los ricos en el country. Dentro del ghetto se produce un encierro identitario, sus habitantes pasan a pertenecer a una misma comunidad y se construye una mirada de desprecio hacia todo lo que viene desde fuera. Desde el exterior del ghetto, por su parte, se observa al lugar a través del estigma: sus vecinos son

calificados de sucios, feos y malos además de haraganes, promiscuos y portadores de costumbres antisociales." (Merklen, 1999: 14)

2.2.- Diversas manifestaciones del fenómeno.

2.2.1.- Asentamientos Irregulares.

Es importante analizar este fenómeno, teniendo presente que es un hecho que ha asumido amplia relevancia en la agenda pública en los últimos tiempos, debido fundamentalmente, a la amplia expansión y crecimiento cuantitativo que los mismos han tenido; así como, debido a la asociación que frecuentemente se hace: asentamientos = pobreza, marginalidad e inseguridad.

Es necesario mencionar cuando se habla de este hecho, que el rasgo característico de los asentamientos es la no propiedad del terreno por parte de sus ocupantes. Por asentamientos irregulares se entiende "...a un conjunto de edificaciones que han sido construidas por sus propios habitantes, sobre terrenos ilegalmente ocupados, que presentan condiciones materiales deficientes dado que los servicios no se corresponden con el crecimiento poblacional que estos conglomerados han tenido en los últimos tiempos." (Álvarez)⁵

Como se planteó anteriormente, según datos aportados por la IMM en el año 2003 son "...aproximadamente 472 Asentamientos Irregulares en áreas urbanas y suburbanas de la capital..." (Fostik, 2005: 102) Ubicados tanto, en terrenos privados, fiscales o del Estado, localizados en zona urbana, suburbana y rural.

Existen diversas causas que están asociadas a la formación y expansión de los asentamientos, algunas de las mismas pueden considerarse la, "La libre contratación de alquileres, el aumento del precio de la tierra, el deterioro de los ingresos familiares, el aumento de los hogares con un solo receptor de ingresos (generalmente mujer), la redistribución negativa en las políticas de vivienda, [así como] la focalización de los programas en la pobreza crítica (dejando de lado los sectores con capacidad para construir pero no para pagar tierra urbanizada)...". (Di Paula y Lamoglie, 1999: 5)

El fenómeno de los asentamientos irregulares no es un hecho reciente, sino que ha aparecido en escena a partir de fines de los '50, principios de los '60. Aunque en ese momento, el fenómeno no era el de los actuales asentamientos, sino que eran denominados cantegriles.

⁵ <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES>; artículo consultado en marzo de 2007

Existen algunas diferencias que distinguen a los actuales asentamientos de los cantegriles del '50. "Los cantegriles se distinguen por la extrema precariedad de su construcción, así como por su falta de planificación y la espontaneidad de su aparición. Se trata de formaciones urbanas de muy pequeña escala." (Fostik, 2005: 104)

Los cantegriles, en su mayoría, fueron conformados por población rural, migrantes del campo a la ciudad en busca de nuevas oportunidades laborales que les ofrecía el modelo de sustitución de importaciones instalado en esos momentos en el país.

Se produjeron grandes oleadas inmigratorias de población del campo a la ciudad, en busca de nuevas oportunidades que permitiesen superar las malas condiciones y el desempleo que en ese momento se vivía en el medio rural. Estas poblaciones fueron llegando en gran número, contando con escasos recursos para hacer frente a los costos de una vivienda en la ciudad formal, por lo que fueron instalándose en la periferia, conformando los denominados "cinturones de pobreza". "...el cantegril habría sido respuesta a un proceso de migración rural –urbano que denotaba la incapacidad de integración del modelo de sustitución de importaciones." (Merklen, En: Álvarez) ⁶

Estas instalaciones se produjeron de modo desorganizado y en forma espontánea. Las situaciones que se presentaban en los diversos cantegriles, eran similares entre sí, en tanto la gran mayoría de los pobladores de éstos eran provenientes de los mismos lugares, y habían llegado a la ciudad en busca de nuevas posibilidades.

Ante la expansión de los mismos, se plantearon diversas soluciones de parte del Estado, como forma de dar respuesta al problema habitacional que aquejaba a esta población. Se implementaron experiencias piloto de parte de la IMM, como la Unidad Casavalle (planteada en el capítulo anterior), donde se pretendía reeducar a la población rural en los nuevos hábitos y costumbres que la vida en ciudad requería, previendo una vivienda definitiva una vez culminada esa primera etapa.

Así también, se intentó en la década de los '80 la erradicación de los asentamientos por medio de los programas Aquiles Lanza o el Plan 40 semanas, donde se preveía la construcción de vivienda para los pobladores de los mismos, intentando erradicar las situaciones de precariedad e irregularidad en la que los ciudadanos vivían. Tanto la Unidad Casavalle, como estos dos últimos programas no obtuvieron grandes resultados en la medida que ninguno de éstos logró cumplir sus objetivos. Hoy día, cualquiera de estas acciones se encuentra con un alto grado de degradación edilicia, ambiental y urbanística que da cuenta del grado de precariedad en que viven los

⁶ <http://www.ucu.edu.uy/facultades/CienciasHumanas/IPES>; artículo consultado en marzo de 2007.

residentes de las mismas. A su vez, se encuentran inmersos dentro de grandes asentamientos, lo que hace difícil la diferenciación entre éstos y las acciones municipales realizadas tiempo atrás.

En cuanto a los asentamientos irregulares, puede decirse que los mismos tuvieron gran expansión a partir de la década del '70 y '80, fundamentalmente con la liberalización del mercado de alquileres y las nuevas transformaciones que se implementaron a nivel laboral. Se comenzaron a plantear problemas de acceso a la vivienda en la ciudad formal para las familias, ya que el costo de los alquileres llegó a niveles impensados, provocando que un amplio porcentaje de la población debiera abandonar sus viviendas en busca de nuevas alternativas.

Es así que a partir de la década del '90, grandes contingentes de población que hasta el momento se encontraban radicados en la ciudad formal, comienzan un "proceso de reubicación" en la ciudad debido a los cambios producidos por el neoliberalismo (fundamentalmente desregulación y flexibilización del mercado laboral) que traen aparejadas profundas transformaciones en el modo de vida de los ciudadanos.

Es con dicha población, con que comienzan a nutrirse las zonas periféricas, creándose nuevos asentamientos y adquiriendo mayor población los ya existentes. "...la expulsión de las áreas centrales y del mercado inmobiliario regular de cada vez más familias trabajadoras, incorpora a los asentamientos precarios a nuevos habitantes, con nuevas pautas de comportamiento socio-cultural y estándares de vivienda, que modifican la fisonomía de los asentamientos". (Machado, 2002: 50)

Con la incorporación de estos nuevos residentes a los asentamientos, se produce una transformación de los mismos, en la medida en que éstos provienen de la ciudad formal lo que trae aparejado, sin duda, costumbres y hábitos de construcción de la vivienda que reproducen el modelo imperante en la ciudad formal.

A su vez, muchas de las viviendas de los mismos se encuentran conectadas a la red eléctrica, así como poseen agua potable. Lo que está dando cuenta de un proceso contradictorio entre la irregularidad o ilegalidad como son denominados de parte del Estado, y el reconocimiento de éste.

"...la realidad de los asentamientos es heterogénea, y tal vez lo que define a la parte mayoritaria de su población no es la exclusión sino la vulnerabilidad. Los asentamientos más nuevos se conforman por un gran número de personas que proceden de familias de trabajadores, que recién en los últimos años han sido desplazados del mercado laboral y se han visto "obligadas" a optar por una vivienda en condiciones irregulares..." (Brenes, 2005: 11).

Estos asentamientos a diferencia de los cantegriles, cuentan con una forma organizativa diferente, ya que generalmente en los asentamientos se puede visualizar una medición de las parcelas aptas para la construcción de viviendas, se realiza el trazado de sendas, existiendo, en algunos casos, espacios destinados para el uso del espacio común. "El asentamiento (...) está asociado a casas de material, a ex – obreros que hoy tienen empleos precarios, a barrios que se distinguen poco de un barrio pobre formal, ya que tienen trazadas sus calles, poseen plazas u otros espacios públicos, y el loteo respeta las normas de construcción." (Álvarez)⁷

Dichas construcciones comenzaron primeramente, como respuesta a la necesidad habitacional que presentaban los pobladores del interior venidos a Montevideo, en un segundo momento puede decirse que éste fenómeno adquirió relevancia a partir de la década del '70 con las transformaciones que comenzaron a implementarse en el Estado uruguayo y en el mercado laboral. En los últimos tiempos debido a la agudización de los procesos de polarización social y a las sucesivas crisis económicas a que hemos asistido han generado un aumento desmedido de los mismos. Debe tomarse en cuenta a la hora de analizar los mismos, que dicho aumento en los últimos tiempos, se debe también a que los mismos han sido estimulados por especuladores y políticos al momento de intentar obtener algún voto para su candidatura política.

Se han constatado casos en los cuales se han conformado asentamientos por medio de personas encargadas de ello, estas personas pueden ser tanto ajenos a los terrenos como los mismos dueños que especulan con la necesidad de las personas vendiéndoles lotes en terrenos privados. Ante la inminente disminución del precio del terreno por diversas causas los dueños de éstos encuentran en la ocupación irregular una alternativa viable para que el Estado compre su tierra.

En este sentido, es que puede decirse que actúan los políticos en busca de aliados para sus partidos, éstos en muchos casos si bien no son la cara visible, son los que brindan información sobre que terrenos están disponibles para ser ocupados. "Detrás de la elección de un terreno que será ocupado, por ejemplo, muchas veces existen dirigentes partidarios que proporcionan información acerca de la situación jurídica del mismo." (Brenes, 2005: 45)

A modo de cierre, puede decirse que si bien este no es un fenómeno nuevo, en los últimos años ha adquirido gran relevancia pública, lo que ha generado que el Estado deba repensar el abordaje que a los mismos debe darse, como forma de solucionar la situación de irregularidad en que esta población está viviendo. En este sentido, existen según Fostik tres alternativas, "...a) La relocalización o 'erradicación'...b) La regularización de tenencia, limitada en su mayoría al dominio (derechos de propiedad) más que a operaciones de mejoramiento del hábitat. C) Por último, la perspectiva de integración urbana." (Fostik, 2005: 105)

⁷ <http://www.revistapropiedades.com.uy>, artículo consultado en marzo de 2007

En este sentido, es importante mencionar que en los casos de regularización (que será analizado más adelante), la finalidad del programa es la integración de los asentamientos a la ciudad formal. Para ello, lo que se realiza es la regularización de la tenencia de las viviendas de los propietarios, efectuando algunas obras que mejoren los servicios con los que cuentan los pobladores. A su vez, estos programas solo realojan a un porcentaje de la población que se encuentra en zonas donde no es posible habitar (predios contaminados, zona de bañados, etc.), sin trabajar en las mejoras del resto de las viviendas, lo que está dando cuenta que el estado en que estos habitan queda en responsabilidad de los mismos. Regularizando y consolidando muchas veces, situaciones de precariedad y hacinamiento impensadas.

Con estas acciones de regularización no se ataca el problema habitacional en si, sino que lo que se pretende es regularizar situaciones de ilegalidad en cuanto a la ocupación de predios. "...las mejoras en la infraestructura realizadas por los procesos de regularización, si bien son necesarios, no garantizan la "integración" de ese asentamiento al resto de la ciudad (...)Lo que puede suceder –y sucede en muchos casos- es que se consolidan zonas enteras en las que solo vive población pobre, que cuentan con servicios – educativos, sanitarios, etc.- a los que solo concurren personas pobres, etc., de tal forma que se contribuye a fortalecer una barrera imaginaria que de hecho existe entre el asentamiento y el resto de la ciudad." (Brenes, 2005: 32 - 33)

2.2.2.- Barrios "Fortaleza".

Como se mencionó anteriormente, otra de las manifestaciones más relevantes del proceso de segregación que se vivencia en la ciudad, es la conformación de barrios privados o country's por parte de los sectores mas altos. Estos barrios, se produjeron como contracara del proceso de expansión y agudización de los asentamientos irregulares planteado anteriormente.

Dichos barrios, cuentan con servicios internos propios, como caminería, seguridad, etc., lo que hace más visible la diferenciación de estas zonas con el resto de la ciudad. Estas construcciones se conforman como verdaderas zonas de exclusión en tanto, existen barreras reales entre los residentes de los mismos y el entorno.

"Entre los rasgos más salientes de la ciudad (actual) se destacan la primacía excluyente de nuevos modelos – fortaleza de consumo (shoppings) o de residencialidad ("countries" residenciales donde la propia calle, con su seguridad, es privatizada) para los sectores de altos ingresos amenazados por la nueva alteridad y el nuevo desorden de la experiencia urbana." (De León, en: Machado, 2001: 27)

Estos procesos de diferenciación entre los ciudadanos refuerzan los procesos de segregación y exclusión, en tanto a medida que aumenta la homogeneización (tanto social, económica, cultural, etc.) a la interna de la conformación de los barrios, se profundizan las brechas de diferenciación entre los diversos sectores sociales. La segregación no solo se da en la distancia física en el territorio de los ciudadanos de diversos estratos sociales, sino también en lo referente al aspecto subjetivo, ya que a esas diferencias de ubicación geográfica, se suma la percepción que se genera colectivamente del "otro", del "diferente".

"...los déficit de integración y la exclusión, retroalimentan el círculo de la pobreza y segregación urbana, y colocan al problema de la desigualdad social, como un tema fundamental, para enfrentar por las políticas públicas." (Veiga y Rivoir, 2005: 26)

Debido fundamentalmente a la expulsión de las clases de menores recursos de la ciudad formal hacia la periferia del departamento; y junto a ello, la retirada de las clases medias –altas y altas hacia zonas residenciales de mejor calidad ambiental y edilicia; en las zonas céntricas se produce un proceso de vaciamiento y tugurización.

En este sentido, los sectores de mayores recursos ante la posibilidad de obtener mejores viviendas en zonas residenciales de mejor calidad, optan por abandonar las zonas centrales de la ciudad. Lo mismo ocurre con las clases bajas, aunque el retiro de éstas del área consolidada, no se debe a los mismos factores, sino que éstos ven cada vez más difícil la posibilidad de hacer frente a los costos que una vivienda allí insume. En "...los barrios más cercanos al centro una cada cinco viviendas están desocupadas, por diversos motivos. Para tener una idea de la importancia relativa de la cantidad de viviendas en esta situación, recordemos que la población viviendo en asentamientos irregulares es menor a 150.000 personas, mientras que las viviendas desocupadas son casi 50.000." (Fostik, 2005: 166)

"Paralelamente a la disminución de la función residencial en estas áreas, se han incrementado las actividades terciarias como ser comercio, servicios y actividades bancarias. Además en las áreas intermedias, existen cerca de 145 hectáreas vacías, correspondientes a grandes instalaciones industriales en desuso, resultado de los procesos de desmantelamiento y/o reconversión del sistema industrial en la ciudad." (Delgado, 2002: 10)

Ante el vaciamiento de las áreas centrales se favorecen los procesos que incentivan el abandono y la degradación de la zona tanto en el aspecto ambiental como edilicio. "...muchos de los propietarios de las fincas buscan obtener mayor renta de ellas, focalizando su oferta en los sectores de población de más bajos ingresos. De esta forma, las viviendas accesibles a los

sectores pobres, asumen 3 tipos fundamentales: a) inquilinatos (...) b) pensión (...) c) tugurio propiamente dicho: casa vacía, de propiedad pública o privada, ocupada por varias familias a título ilegal.” (Delgado, 2002: 10)

Es importante tener presente que el vaciamiento de estas áreas tiene costos económicos muy elevados, en tanto el Estado debe encargarse de mantener en buen estado los servicios existentes en ésta, tales como red eléctrica, agua corriente, saneamiento, servicios de salud, educación, esparcimiento, etc.. Sin perder de vista, que conjuntamente debe realizar las acciones que estén a su alcance para proporcionar a los sectores que se encuentran en la periferia los mismos servicios, lo que está dando cuenta de un gasto desmesurado en expansión de las redes existentes hacia nuevas zonas y construcción de servicios nuevos, cuando las que ya existen en zonas céntricas están en buenas condiciones y son utilizadas por un número de población menor del que fueron pensadas anteriormente.

Estas transformaciones que se expresan en el territorio, no solo dan cuenta de la separación existente entre los diversos sectores sociales en el departamento, sino también del acceso diferencial que los mismos tienen en cuanto a bienes y servicios. Esto es, de acuerdo a la ubicación que los individuos tengan en el territorio, será la posibilidad de acceder a diferentes bienes. “La distancia respecto a zonas urbanizadas de la ciudad dificulta también el acceso a servicios públicos esenciales, tales como instituciones educativas y centros de salud, y también a lugares de esparcimiento y actividades culturales.” (Brenes, 2005: 5)

En este sentido, debe tenerse presente que dos de las fuentes principales de integración de los individuos a la sociedad son la educación y el trabajo. Este último, actualmente ha sufrido múltiples transformaciones que han incidido en que un importante número de la población quede fuera del mismo. Lo que ha traído aparejado la imposibilidad de esta población de acceder a los beneficios asociados al mismo.

En cuanto a la educación, puede decirse que si bien hoy día sigue considerándose como un agente central en la integración de los individuos a la sociedad, ha dejado de cumplir el papel que desempeñaba anteriormente, donde los individuos de distintos sectores sociales se encontraban en ella para compartir un espacio común de socialización. Hoy, la misma es un ámbito en el que se encuentran personas provenientes mayoritariamente de los mismos sectores sociales, lo que hace que se pierda la posibilidad de intercambio de experiencias y valores distintos entre los ciudadanos.

“...la propia segregación residencial influye en la segmentación educativa por el simple hecho que los estudiantes tienden a concurrir a establecimientos educativos cercanos a sus domicilios. Al

abrir más posibilidades a los sectores altos de adquirir en el mercado servicios y condiciones residenciales de mayor calidad, el aumento de las desigualdades de ingresos refuerza estas tendencias.” (Kaztman y Wormald, 2002: 52)

No debe perderse de vista que existe amplia diferencia en cuanto a infraestructuras y servicios educacionales brindados a las clases de mayores recursos por medio del mercado, y los niveles de los servicios a los que asisten las clases populares. La escasa inversión pública que se destina a la enseñanza genera que la mayoría de las escuelas se encuentran desbordadas, con un alto número de niños que concurren a éstas, lo que hace prácticamente imposible mantener el nivel alcanzado en otros tiempos.

“La concentración de la educación privada en los deciles más altos de ingreso significa que habrá pocas oportunidades de interacción o cooperación con otras clases sociales.” (Roberts, En: Kaztman y Wormald, 2002: 419)

En relación a lo analizado hasta el momento, y teniendo presente que el fenómeno de la segregación residencial, es un hecho con incidencia cada vez más marcada en la conformación de la ciudad y de la sociedad como tal; lo que se pretende es efectuar un análisis y descripción de las acciones municipales efectuadas durante los últimos años, teniendo presente cuáles han sido los objetivos, alcances e impactos que las mismas han tenido en relación a este fenómeno.

Con ello, lo que se pretende es visualizar cómo y en qué medida este creciente fenómeno ha incidido (si es que lo ha hecho) en la elaboración y posterior ejecución de los diversos planes y programas.

3.- Acciones municipales en materia de vivienda.

3.1.- Cartera Municipal de Tierras y Viviendas.

En el presente apartado, se pretende presentar una recopilación de las acciones efectuadas por el municipio en materia de vivienda en el período comprendido entre los años 1990 – 2005. Dicho marco cronológico fue establecido en base a que en el año '90 se crea en la IMM, la Cartera Municipal de Tierras y Fincas (tomándose ésta como punto de referencia para realizar un "recorte" temporal en el análisis) y el año 2005, en tanto permite realizar una descripción de las acciones realizadas en un período de 15 años.

A su vez, es pertinente aclarar que el año 1990 es tomado como punto de referencia para el análisis, ya que en ese año (como se mencionó anteriormente) el Frente Amplio asume por primera vez un gobierno departamental.

La descripción y análisis de dichas acciones pretenden ser un marco de referencia al momento de vislumbrar cual ha sido el papel asumido por el Estado y fundamentalmente por la Intendencia Municipal en lo referente al tema habitacional, sin perder de vista el fenómeno de la segregación socio espacial de las clases en el territorio. Para de este modo lograr comprender que incidencia han tenido las acciones efectuadas por la misma en este período y que respuestas se han generado desde dicho ámbito para frenar (o no) este fenómeno.

Es en el '90, que una vez asumido el mandato por parte del nuevo Intendente en el municipio de Montevideo, se crea por medio del decreto N° 24.654 la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, en dicho decreto se establece que la finalidad de la misma será "...obtener predios aptos para la construcción de viviendas a efectos de: a) utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la Intendencia Municipal de Montevideo; b) venderlos u otorgarlos (...) a personas o grupos de personas que los requieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional." (Decreto N° 24.654: Art. 1)

Dicha cartera consiste en "...un inventario de tierras municipales que se destinan a vivienda y se adjudican a familias, grupos, cooperativas y fondos sociales. Se conforma con predios propios de la IMM (...) y con nuevos predios que se adquieren mediante compra por licitación o expropiación." (Fostik, 2005: 118)

En este período se vislumbra con mayor claridad el fenómeno explosivo de los "asentamientos irregulares" en el departamento, así como la manifestación adquirida por la polarización espacial

(cada vez mas marcada) de las clases en el territorio. Es así, que la IMM asume con mayor fuerza su rol planificador y ordenador del crecimiento de la ciudad, lo que se ve reafirmado con la creación de esta Cartera.

Dicha cartera tiene por finalidad la atención de la población que presenta carencias en materia habitacional, intentando dar respuesta a las necesidades de los mismos; fundamentalmente se centra en la atención de los sectores de menores ingresos, cuyo monto no supere los tres o cinco salarios mínimos nacionales, dependiendo del tipo de solución que se le brinde. (Decreto N° 24.654)

Es importante mencionar, que la IMM cuenta con diversos medios para obtener los terrenos con los cuales conforma su cartera: estos pueden obtenerse por medio de la expropiación, compra o canje de los mismos sea tanto a particulares como a otras instituciones públicas. Por medio de "desafectaciones" pueden utilizarse terrenos que estén previstos para otras finalidades y que según nuevos proyectos puedan ser de utilidad para dicha cartera. Otra forma menos frecuente de obtener terrenos, pero que también se implementa es por medio de lo denominado "...'dación en pago'. Se trata de casos en los que ciudadanos ofrecen un predio a la Intendencia Municipal de Montevideo como forma de pago por impuestos correspondientes a otros predios." (Fostik, 2005: 142) En este caso, la IMM luego de evaluar la viabilidad de dicho "cambio" aprueba o no esta transacción.

Los recursos con los que cuenta dicha Cartera, forman parte del Fondo Municipal de vivienda, el cual depende de los ingresos correspondientes a impuestos inmobiliarios o a automotores. A su vez, el monto de dicha cartera depende del presupuesto municipal, lo que implica que el mismo pueda variar cada año según decisión de las autoridades. (Fostik, 2005: 118)

Esta cartera se crea bajo la dependencia del Departamento de Planeamiento Urbano, creándose un servicio especial denominado Sector de Tierras para Viviendas (actualmente Servicio de Tierras y Viviendas) el cual tiene a su cargo la administración de la Cartera Municipal.

"En los primeros años prácticamente no se realizaron compras de tierras, y la existencia de suelos propios se agotó antes de 1994. Entre 1995 y 1999 se compran algunas tierras, ya con cierto criterio urbanístico, buscando lotes relativamente grandes pero localizados en áreas con servicios. En una tercera etapa, se compraron casas, para desarrollar experiencias de reciclaje, localizadas originalmente en áreas centrales más deterioradas pero mejor ubicadas (Ciudad Vieja), y después priorizando en algunos barrios centrales especialmente afectados por el vaciamiento poblacional (por ejemplo Goes y la Aguada). Finalmente, entre 1994 y 2004 la Intendencia Municipal de

Montevideo prácticamente dejó de invertir en tierras por falta de capacidad económica.” (Fostik, 2005: 119)

Dentro de la Cartera comenzaron a implementarse una serie de programas, planes y proyectos, que intentaron dar respuesta a la diversa realidad habitacional que presentaba la población. De ese modo, se crearon entre ellos el denominado Plan Lote.

3.1.1.- Plan Lote:

Este programa consiste en la venta de lotes urbanizados con servicios a familias de medianos y bajos ingresos; la finalidad del mismo es la enajenación del terreno a familias que posean capacidad de ahorro suficiente como para hacer frente a los costos de pago del terreno (en cuotas acordes a sus ingresos) y la posterior construcción de una vivienda en dicho terreno. Este dinero producido por la venta de los lotes pasará a formar parte de los ingresos de la Cartera.

A su vez, dicho programa prevé asistencia técnica a los destinatarios (por medio de equipos multidisciplinarios), por un período de treinta meses a partir de la fecha de selección de los adjudicatarios de dichos terrenos.

Este programa, está destinado a personas que no sean propietarios de una vivienda, y cuyos ingresos estén comprendidos entre 30 y 75 U.R. Dicho programa puede estar destinado a grupos organizados, siempre que los mismos cuenten con personería jurídica y cumplan con las condiciones de antigüedad requeridas y mantengan un funcionamiento regular.⁸

Si bien este plan lleva tiempo funcionando, el número de terrenos adjudicados no es muy elevado. En lo referente a la ubicación de dichos terrenos, los mismos pueden realizarse en cualquier parte de Montevideo, aunque es necesario tener presente que la mayoría de los terrenos que pueden ser fraccionados para venderse posteriormente en lotes no se encuentran en las áreas centrales del departamento, sino en la periferia del mismo.

A su vez, el mismo da cuenta de otro modo de ver el problema de accesibilidad a una vivienda por parte de los sectores de menores recursos, ya que este plan no se centra en la adjudicación de la vivienda en sí, “...se trata de una de las medidas de apoyo a sectores carentes de vivienda que no pasa justamente por la construcción directa de las mismas, sino que enfoca en el acceso al suelo como eje de la solución.” (Fostik, 2005: 124)

⁸ Información proporcionada por la Unidad Sociedad y Hábitat, División Planificación Estratégica, Departamento de Planificación. IMM

Según datos proporcionados por la Unidad Sociedad y Hábitat de la Intendencia Municipal de Montevideo, en los años comprendidos entre 1990 y 2004, se adjudicaron solamente 46 lotes con servicios, lo que da cuenta del bajo impacto que el mismo tuvo a nivel de la sociedad.

3.1.2.- Viviendas Populares:

Otro de los servicios brindados por esta cartera, es el denominado Viviendas Populares; el mismo tiene por objetivo el asesoramiento técnico de parte de la cartera a personas que así lo soliciten. Dicho asesoramiento consiste en la realización de planos sanitarios y de estructuras, que sean necesarios para la ampliación de una vivienda o construcción de otra u otras viviendas dentro de un mismo predio, a la vez que ejercer el contralor de las obras de construcción o ampliación. Este programa es el conocido como Plano Económico Municipal.

Los beneficiarios de dicho programa, deberán presentar una constancia de que no son dueños de otros inmuebles, así como declarar que el beneficiario y su familia serán los que habitarán la vivienda.

Por medio de este servicio se han otorgado aproximadamente 50.000 permisos de construcción desde 1941. Este programa está dirigido a los sectores de medios y bajos ingresos que no superen determinado monto de ingreso, el cual es ajustado temporalmente. En este caso, los beneficiarios participan en este programa por medio de la autoconstrucción o mano benévola, ya que ambas situaciones están previstas por el programa.

3.1.3.- Fondo solidario de materiales:

Dicho fondo fue creado en 1990, al mismo momento en que se creó la Cartera de Tierras y fincas de la IMM, este fondo surgió bajo la dependencia de dicha cartera, con la finalidad de otorgar préstamos subsidiados de materiales para la ampliación, refacción y mejoramiento de viviendas.

Como se planteó anteriormente, el préstamo que se efectúa es subsidiado en un 25% por los beneficiarios del mismo, lo que indica que si bien, está destinado a sectores de bajos ingresos, la persona a la que se confiere dicho préstamo debe presentar una relativa capacidad de ahorro que le permita abonar una cuarta parte del mismo. El valor estimado de la canasta equivale a las 60 U.R.

Este programa se ejecuta por medio de los Centros Comunales Zonales, quienes son los que reciben la demanda de la población. A su vez, son estos los encargados de realizar un seguimiento y apoyo técnico a los beneficiarios una vez aprobado el préstamo.

Actualmente, se brinda a cada comunal un cupo anual de entre 50 y 80 canastas a ser entregados entre los solicitantes de dicho beneficio. Aunque este cupo no es estable, ya que puede ocurrir que existan zonas en las cuales la demanda de estas canastas es mucho mas elevada con respecto a otras zonas, lo que hace que se trasladen beneficios de un centro a otro.⁹

En los comunales se cuenta con un equipo de un Asistente Social y un Arquitecto, quienes son los encargados de evaluar la calidad de los materiales que se le otorgan a los beneficiarios, así como de efectuar el posterior acompañamiento en la realización de las obras.

Es importante mencionar, que actualmente existe en el Ministerio de Desarrollo Social, un programa denominado Mejora del Hábitat, en el cual una de sus acciones es la entrega de una canasta de materiales que es utilizada para la mejora del hábitat (como el nombre del programa lo indica) de la población beneficiaria del PANES (Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social).

Sería bueno, que existiera (si es que no existe) una coordinación entre ambos organismos, al momento de realizar dichas acciones, ya que puede suceder (como muchas veces ocurre) que se superpongan recursos, tanto materiales como humanos, en el trabajo en determinadas zonas lo que muchas veces no contribuye, sino que confronta acciones que tienden (por su finalidad) a solucionar un mismo problema.

Así también, podría resultar interesante que el fondo de materiales implementado por la IMM, se coordinara con acciones mas a largo plazo (como obras de saneamiento o regularización de asentamientos, por ejemplo) también realizadas por el municipio, que posibilitasen un accionar mas integral, más abarcativo y no una solución puntual a la demanda de la población.

Este programa funcionó desde 1990 hasta 1994, bajo la órbita del Servicio de Tierras y Viviendas, desde 1995 hasta 2005 pasó a depender del Departamento de Descentralización, dependiendo actualmente del Departamento de Desarrollo Social. Según datos proporcionados por la Unidad Sociedad y Hábitat, se entregaron desde 1990 hasta 2004, 1400 canastas de materiales por un valor de 70.000 U.R.

⁹ Información proporcionada por la Unidad Sociedad y Hábitat, División Planificación Estratégica, Departamento de Planificación, IMM.

3.1.4.- Realojos.

A su vez, la IMM realiza realojos de familias o personas que se encuentren en fincas o viviendas municipales. Estos procesos también se efectúan por medio de la Cartera de Tierras, y se producen a pedido del Intendente o por petición de los Centros Comunales Zonales (CCZ).

La financiación de dicho programa se efectúa en su totalidad por parte de la Intendencia, debiendo los beneficiarios aportar su mano de obra para la construcción de las viviendas, lo que es tomado como la retribución que estos deben proporcionar. A su vez, en los casos en que se construyen núcleos básicos evolutivos, es el MVOTMA quien financia el realojo. Tanto en estos casos, como en los casos de regularización de asentamientos, se accede a la vivienda en calidad de "tenencia" y la misma se otorga por un período de veinte años.

Este programa se encuentra en funcionamiento desde 1990, y se han realojado aproximadamente 2000 familias por medio de diferentes topologías; esto es, que los realojos se pueden producir por medio de los NBE como se mencionó anteriormente, por medio de las denominadas viviendas "Tacurú" o "vivienda semilla". En cuanto a las viviendas "Tacurú", estas son construidas por medio de un convenio con la ONG "Tacurú" proporcionado ellos la mano de obra necesaria para la construcción de las viviendas. Por otro lado viviendas semillas, son denominadas aquellas viviendas que constan con una construcción indispensable para la habitación de una familia y que cuenta con los requerimientos mínimos (generalmente una vivienda de dos dormitorios con 42m² en total), pero que a su vez, cuenta con espacio suficiente como para poder ampliar hacia fuera.

Debe tenerse presente que en estos realojos se prevé el acceso a los diversos servicios básicos por parte de la vivienda.

3.1.5.- Oficina de Rehabilitación.

Esta oficina funciona bajo la órbita de la Cartera de Tierras desde el año 2000 aproximadamente, efectuándose en la misma diversas acciones que pretenden fomentar la inversión, mejora y recuperación de viviendas que se encuentran en áreas centrales y que por diversas razones se han ido degradando.

Los objetivos de dicho programa son:

- "Conservar el patrimonio habitacional de barrios característicos de Montevideo.

- Mejorar la calidad de vida de los habitantes de las viviendas con problemas de mantenimiento y deterioro, debido a la edad de las mismas y las dificultades económicas de sus propietarios.
- Preservar el entorno, evitando su deterioro así como el proceso de vaciamiento, la sustitución edilicia, la pérdida de identidad y la tugurización.
- Evitar el desarraigo de la población y su traslado a zonas periféricas de la ciudad.
- Fomentar la intervención pública y especialmente la privada en el mantenimiento y rehabilitación del estoc habitacional.” (Equipo responsable del programa Oficinas de Rehabilitación, 2005: 46).

Estas acciones se orientan a revitalizar zonas centrales o áreas patrimoniales elegidas por la IMM. Una vez seleccionadas estas zonas se efectúa un llamado a propuestas al cual los vecinos se presentan para poder obtener los préstamos que se adjudican para estas obras. Para ello deben cumplir una serie de condiciones, como por ejemplo: vivir dentro de la zona elegida, ser propietario o inquilino de la vivienda aunque este último debe poseer un permiso del propietario para poder realizar las obras, a la vez que no deben poseer deudas con la IMM y tener ingresos que oscilen entre los 30 y 80 UR. Como puede observarse, dicho programa está dirigido a sectores socio económicos medios, ya que deben contar con determinada solvencia económica que les permita hacer frente a las cuotas establecidas por dicho programa.

Una vez otorgado el préstamo, el municipio proporciona asesoramiento técnico y efectúa un seguimiento que permite que las obras planeadas se efectúen según lo previsto. A su vez, luego de haber culminado el pago del préstamo y las obras propuestas con este, el beneficiario puede solicitar un subsidio de hasta un 30% del préstamo para el arreglo o mejora de las fachadas.

Fundamentalmente los préstamos no superan los \$ 60.000, pudiendo ser financiado hasta en 60 cuotas sin intereses siendo éstas ajustadas en relación al IPC. Actualmente existen oficinas en los Barrios: Peñarol, Barrio Sur y Reus Norte. Si bien se plantea la posibilidad de que existan oficinas en cada CCZ con coordinación central, por el momento solo existen las mencionadas anteriormente.

El fondo con el que se cuenta para proporcionar los préstamos se va reintegrando continuamente con el cobro de los préstamos otorgados, lo que hace posible que el mismo pueda seguir funcionando. A su vez, éste cuenta con fondos proporcionados tanto por la IMM como por la Junta de Andalucía.¹⁰

¹⁰ Datos proporcionados por la Unidad Sociedad y Hábitat, División Planificación Estratégica, Departamento de Planificación.



034198

3.1.6.- Reciclaje de Viviendas:

El reciclaje de viviendas también funciona dentro de la Cartera de tierras, habiendo comenzado en la década del '90. Al igual que en el caso anterior, este programa apuesta a redensificar las áreas consolidadas de la ciudad, como contracara al inminente vaciamiento de dichas zonas y al continuo aumento de las zonas periféricas. Este programa está dirigido particularmente a cooperativas y puede efectuarse por medio de dos modalidades, ahorro previo y ayuda mutua.

Se dirige a grupos de familias con personería jurídica que se organizan para construir y administrar sus viviendas. Estas personas deben ser vecinos de la zona elegida para realizar la rehabilitación, contar con ingresos (cada núcleo familiar) entre 30 y 80 UR, al igual que en el caso de la oficina de rehabilitación.

Por medio del mismo, se han realizado (y realizan) obras en cuatro barrios, Palermo, Goes, Barrio Sur y Ciudad Vieja. La tenencia de dichas obras se otorga por medio de la propiedad horizontal, comodato precario así como cooperativas. Desde el comienzo del programa hasta el 2004 han sido 10 las cooperativas financiadas por la IMM. A su vez, las cooperativas pueden estar agrupadas dentro de algunas de las federaciones como FUCVAM o FECOVI, así como pueden ser cooperativas que no pertenezcan a ninguna de éstas.

En los casos de cooperativas por ayuda mutua, la IMM financia el terreno mientras que los cooperativistas aportan la mano de obra necesaria para que las obras se lleven adelante. En lo referente a las cooperativas de ahorro previo, estas financian tanto el terreno como la construcción de las viviendas. "...las experiencias de reciclaje de fincas con el sistema de ayuda mutua fueron financiadas enteramente por la IMM (en algunos casos con apoyo de organismos internacionales, por ejemplo, de la Junta de Andalucía), dado que se buscaba probar su viabilidad y eficacia. Los reciclajes implican proyectos de mayor complejidad que los de vivienda nueva, y existían dudas acerca de la capacidad del sistema de autoconstrucción asistida para desarrollar este tipo de obra." (Fostik, 2005: 120)

En estos dos últimos programas mencionados anteriormente, se apunta a redensificar y revertir el creciente vaciamiento de las áreas centrales. Para ello, se fomentan acciones que pretenden revalorizar las áreas consolidadas de la ciudad. Es necesario tener presente, que si bien estas acciones son de gran relevancia para aportar un modo de acción diferente al que se implementa generalmente, la magnitud de los mismos no es comparable con las acciones que se realizan en la periferia de la ciudad.

"...la IMM ha ejecutado programas orientados hacia la redensificación, a título 'demostrativo'...Los reciclajes cooperativos en la Ciudad Vieja, o el uso de nuevas tecnologías de construcción son ejemplos de este tipo de acciones, que han involucrado algunos cientos de familias y frecuentemente han sido financiadas desde el exterior (por ejemplo, por la Junta de Andalucía). Pero también la IMM ha realizado realojos y regularizaciones en áreas periféricas involucrando cantidades mucho mayores de hogares, financiadas internamente." (Fostik, 2005: 152)

3.1.7.- Pintura de Fachadas.

Siguiendo la línea planteada anteriormente, en esta misma Cartera se desarrolla un programa denominado Pintura de Fachadas, donde lo que se pretende es realizar mejoras en la parte externa de las viviendas. El mismo, se implementa en zonas predeterminadas por el municipio, fundamentalmente en áreas con valores patrimoniales o locales.

Este programa se implementa fundamentalmente por medio de convenios que realiza la IMM con diversas empresas (por ejemplo: INCA) que son quienes proporcionan la pintura necesaria para la realización de las tareas. A su vez, la Intendencia es quien se encarga de realizar las gestiones para la contratación de mano de obra necesaria para la realización de las obras, la misma puede provenir tanto de convenios con terceros como de servicios internos que puedan brindar este aporte. La única condicionante que se establece para poder llevarse adelante las obras, es que los vecinos sean propietarios de las viviendas, o en caso de ser inquilinos contar con autorización del propietario del inmueble.

Este programa se llevó adelante en las calles Carlos Gardel del Barrio Sur y en la calle Pérez Castellano. Actualmente, este programa no se está realizando en ninguna zona del departamento, pero existen posibilidades de que el mismo pueda ser implementado (al igual que las oficinas de rehabilitación) en los barrios Peñarol y Reus Norte.¹¹

3.1.8.- Tierras para Cooperativas.

Este programa se centra en efectuar obras nuevas para cooperativas a través de FECOVI o FUCVAM, el mismo se implementa por medio de la Cartera de Tierras desde 1990 y se realiza conjuntamente con el MVOTMA.

Este programa se destina fundamentalmente a sectores medios y medios bajos, que cuenten con ingresos que no superen aproximadamente los \$20.000.

¹¹ Datos proporcionados por la Unidad Sociedad y Hábitat, División Planificación Estratégica, Departamento de Planificación.

En cuanto a la financiación, debe decirse que los beneficiarios de este programa deben abonar el terreno y los servicios a los que acceden una vez culminada la obra. El MVOTMA participa en este programa en tanto es este quien financia el terreno que se destina para la cooperativa. Por medio de este programa, la IMM desde 1990 hasta 2004 ha otorgado estas tierras a 4620 familias.¹²

3.1.9.- Regularización de Asentamientos Municipales.

Como se mencionó anteriormente, en esta década se produce un proceso de continua ocupación irregular de tierras por parte de la población de la ciudad, que es expulsada de la misma por no poder hacer frente a los costos que una vivienda allí insume (sea tanto por los elevados costos de alquileres de los inmuebles, así como debido a las transformaciones producidas en el mundo del trabajo, que inciden fuertemente en la clase asalariada).

Ante este fenómeno cada vez más numeroso, se comienzan a generar acciones que se enfocan en la regularización de los asentamientos donde lo que se busca es regularizar la posesión del terreno que habitan. Es así que, de parte de la Intendencia Municipal se comienzan a regularizar algunos de estos asentamientos que se encuentran en terreno municipal, intentando de este modo "reordenar" la ciudad.

En este sentido, "La IMM regulariza 9 asentamientos en la primera administración (1990 – 1994), y 16 en la segunda (1995 – 2000)". (Machado, 2002: 173)

Estas acciones también fueron previstas por el decreto que crea la Cartera de tierras; en el mismo se especifica que "Para el caso de terrenos de propiedad municipal en que ya existan asentamientos de población con un grado de consolidación importante, caracterizados por la existencia de vivienda de materiales estables y duraderos y la habitación en forma permanente de las mismas, dichos terrenos serán otorgados...". (Decreto N° 24.654: Art. 6) En este caso, los mismos serán otorgados a las familias que cumplan con los requerimientos que se establecen en el Artículo N° 8 de este Decreto, donde se hace referencia a las condiciones materiales y habitacionales así como a la capacidad económica de las familias.

Se debe cumplir a su vez, con la condición de que dichos terrenos "...sean aptos para la construcción de viviendas...se encuentren en zonas urbanas o suburbanas del departamento... (y) que posean los servicios complementarios a la vivienda imprescindibles,...agua potable, energía eléctrica, el acceso en todo tiempo y la posibilidad de conexión al saneamiento." (Decreto N° 24.654: Art. 3)

¹² Ibidem.

A partir de 1998 en la IMM se crean las Normas para la Regularización de Asentamientos Irregulares, generándose un marco de acción diferente al que se había establecido en el Decreto N° 24.654, aunque con la misma finalidad (regularizar asentamientos que se encontrasen en terrenos municipales). Dichas normas tuvieron por objetivo "...además de dotar de seguridad jurídica a los habitantes de los asentamientos y de adecuar las viviendas y su entorno a la normativa urbanística correspondiente, procura la mejora de la calidad de vida de las familias involucradas, así como de las que viven en su proximidad. Por ello, los programas de regularización deberán contemplar el mejoramiento de los servicios de infraestructura física y social, propendiendo a la integración social y física de las familias habitantes de los asentamientos entre sí y con el resto de la comunidad." (Machado, 2002: 174)

Es de destacar, que a partir de 1999 con la creación del Programa para la Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), proyecto de la OPP financiado con un préstamo del BID, quedan suspendidas las acciones municipales y del MVOTMA en esta materia, siendo éste programa el encargado por excelencia de dar respuesta a las necesidades planteadas por la población residente en asentamientos irregulares.

El objetivo general de este programa es "...mejorar la calidad de vida de los residentes de los Asentamientos irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social en su entorno urbano."¹³ Se tiende a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos irregulares, generando nuevos y mejores servicios para la comunidad, creando espacios nuevos que fomenten la integración entre los habitantes del asentamiento y el resto del barrio.

Este programa, se ejecuta por medio de convenios entre el programa y los diversos agentes que tienen incidencia en la materia (Intendencias, Ministerios, etc.). Por medio de estos convenios, la Intendencia de Montevideo (en este caso) debe presentar una serie de asentamientos irregulares que pretende sean regularizados, y dicho trabajo es coordinado por medio de la Comisión especial ejecutora de atención al PIAI.

3.2.- Comisión Especial Ejecutora de atención al PIAI.

Esta comisión funciona bajo la órbita del Departamento de Acondicionamiento Urbano, al igual que la Cartera de Tierras y Viviendas. La misma se encarga de ejecutar conjuntamente con el PIAI central (OPP), la realización de las tareas previas, obra y pos obra de regularización de asentamientos.

¹³ <http://www.piai.gub.uy/programa.html>, consultado en marzo de 2007.

Existen múltiples requerimientos que los asentamientos deben cumplir, para poder ser presentados al PIAI, estos son: contar con una antigüedad de formación anterior a 1996, estar localizados en zonas urbanas o pasibles de ser urbanizables, que por lo menos el 50% de las viviendas no hayan sido conectadas a saneamiento antes de 1996, que existan por lo menos 40 lotes en el terreno a la vez que al menos el 75% de dichos lotes tengan viviendas. Es importante destacar que, dicho terreno no puede estar en un proceso de litigio judicial, en ese caso no podrá ser tomado en cuenta para regularización.¹⁴

"La Comisión especial ejecutora de atención al PIAI de la Intendencia Municipal de Montevideo estima que solo un 15% del total de los Asentamientos Irregulares de la ciudad están en condiciones de ser regularizables por el PIAI. Esto se debe en parte al requisito de que los terrenos no estén en conflicto judicial, lo cual excluye prácticamente a todos los asentamientos localizados en terrenos privados, que representan más del 40% en la capital." (Fostik, 2005: 108)

El préstamo ha sido otorgado desde 1999 cuando surgió este programa y tiene vigencia hasta 2008 para ser ejecutado. Como se mencionara en el primer capítulo, el BID otorga un préstamo por U\$S 77 millones de dólares, en tanto que el Estado debe aportar U\$S 33 millones de dólares; en base a los diversos acontecimientos socio económicos a los que debió hacer frente el país desde fines de 2001, dicho aporte estatal se vio retrasado, por lo que la realización de muchas acciones debieron esperar. Los recursos que se otorgan en dicho programa están destinados fundamentalmente al financiamiento de estudios de preinversión e inversión en proyectos, así como a actividades de prevención.

Como se mencionó anteriormente, los asentamientos no deben presentar un porcentaje de realojos que supere el 15%, en caso de que esto no se cumpla el organismo que propuso la regularización de dicho asentamiento (en este caso IMM) debe solventar los gastos que insuma el realojo del resto de las viviendas.

Es importante mencionar, que muchas veces la ubicación de las viviendas a ser regularizadas es pensada en función de los precios de los terrenos, lo que en la mayoría de los casos no favorece la ubicación de las familias en áreas centrales de la ciudad, sino en espacios o zonas que cuentan con terrenos lo suficientemente amplios y a bajo costo como para realizar un realojo grupal.

"La construcción de infraestructura y equipamientos, mejoras puntuales en viviendas y construcción de viviendas nuevas para los casos en que sea imprescindible concentran el 94.7%

¹⁴ Datos proporcionados por la Unidad Sociedad y Hábitat, División Planificación Estratégica, Departamento de Planificación.

del presupuesto del programa, mientras que las actividades de 'prevención' disponen del 2.6% restante." (Fostik, 2005: 106)

3.3.- Realojos por Saneamiento.

Este programa, es una acción que se implementa por medio del Departamento de Desarrollo Ambiental de donde depende la Unidad de Saneamiento, y se implementa no como una acción tendiente a la mejora en la calidad de vida de la población a realojar, sino como una alternativa ante la necesidad de parte de este servicio y de los planes estipulados de efectuar las instalaciones de saneamiento.

Estos realojos se deben, a que la población objetivo de este programa se encuentra en áreas o zonas por las pasará la instalación del saneamiento, lo que hace imprescindible la relocalización de la población radicada en el lugar.

Fundamentalmente, las personas que se han realojado pertenecen a sectores socioeconómicos bajos y medios, aunque no puede hacerse una generalización de esto y manifestar que el mismo se dirige a estos sectores, ya que no existe un requisito económico para ser realojado, sino que depende exclusivamente de la ubicación de las viviendas. El 100% de las obras es financiado por la Unidad de Saneamiento, ya que estos realojos forman parte del presupuesto necesario para la instalación del mismo.

Para la realización de los realojos se contrata una empresa encargada de construir las viviendas (la que a su vez se encarga de construir el saneamiento), efectuándose también un contrato con un Instituto de Asistencia Técnica (por ejemplo: INTEC) que es el que acompaña a las familias en el proceso de relocalización, construyendo mayoritariamente Núcleos Básicos Evolutivos o "viviendas semilla".

3.4.- Ciudad Vieja Renueva.

Este programa se ha desarrollado en el período comprendido entre 2003 y 2005, dependiendo del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional. El objetivo principal del programa es apuntar al desarrollo integral y al mejoramiento en la calidad de vida con relación a la capacitación laboral y al trabajo.

En el mismo, lo que se previó fue por un lado otorgar capacitación a personas residentes en el barrio que cumplieren algunos requisitos y por otro dar respuesta a una necesidad manifiesta de la población del barrio.

Para ello, se capacitó a población residente de Ciudad Vieja (por ser allí donde se desarrolló el programa) que estuviese desocupada (dando prioridad a las mujeres jefas de hogar) en una escuela – taller, donde se desarrollaron tres cursos diferentes (albañilería, carpintería y herrería).

Por otro lado, se efectuó un llamado a propuestas a personas residentes del barrio que tuviesen intención de mejorar las fachadas de sus viviendas; una vez culminado el período de inscripción se aprobaron las solicitudes que cumplieren con algunos requisitos, como ser: fachadas estándar, de un tamaño medio, sin grandes problemas estructurales y que no estuviesen muy deterioradas, dándose respuesta tanto a fincas privadas como a comercios o empresas.

Estos últimos, deben abonar el costo de los materiales y parte de la mano de obra utilizada a través de cuotas mensuales con las cuales se conforma un fondo rotatorio de recursos con la finalidad de dar viabilidad al programa.

Por medio de este programa, se realizó también la continuación de la calle Sarandí, así como se donó efectivo para la construcción de stands para los artesanos del Paseo Cultural de Ciudad Vieja.

Este programa, es financiado por medio de la Comisión Europea, quien realizó una subvención de 800.000 euros para el período de dos años en que se implementó este programa.

3.5.- Programas Piloto.

En este punto, lo que se pretende es poner de manifiesto algunas acciones que efectuó el municipio, fundamentalmente durante los años '90 y '95 aproximadamente; donde lo que se intentó fue generar alternativas de acción diferentes a las implementadas hasta el momento tendiendo por objetivo la mejora y revitalización de algunas zonas de la ciudad, que comenzaban a manifestar problemas de deterioro, tanto ambiental como edilicio.

Fundamentalmente, estos programas se destinaron a la mejora y refacción de viviendas y edificios en zonas céntricas (fundamentalmente CCZ 1, 2 y 3), trabajando con familias de las respectivas zonas que tuviesen problemas habitacionales a resolver. "El programa se dirigió a sectores de bajos recursos económicos, pero con cierta capacidad de repago (ingresos familiares mensuales

entre 30 y 60 UR), con organización y posibilidades de trabajar en ayuda mutua, siendo también importante la pertenencia al barrio donde se realizó la experiencia." (Delgado, 2002: 14)

Fundamentalmente, se pretendió mantener a esta población en sus barrios de origen, evitando el continuo proceso de expulsión hacia las zonas periféricas que comenzó a plantearse para los sectores de menores recursos económicos. A su vez, estos programas se plantean como una manifestación clara del municipio por mantener la heterogeneidad e integración social de los tradicionales barrios de Montevideo.

"En principio la IMM seleccionó tres grupos que se organizaron para reciclar viviendas MUJEFA (barrio Ciudad Vieja), PRETIL (barrio Palermo) y COVIGOES I (barrio GOES)." (Delgado, 2002: 14)

Estos programas piloto, pueden ser valorados como positivo en tanto no solo permitió a la población objetivo mantenerse en sus barrios de origen y trabajar en la refacción de sus viviendas, sino que en los mismos se utilizaron recursos que ya existían en los barrios (casas, edificios) revalorizando y dando vida a estas zonas.

Es importante resaltar, que estas acciones abrieron la puerta a una nueva manera de ver el problema habitacional, no solo analizando la problemática puntual de los vecinos sino también analizando el potencial existente en cada barrio, lo que hace que se revitalizen zonas degradadas y en mal estado. A su vez, estos hechos posibilitaron que otros agentes, tanto públicos como privados, comenzasen a invertir en estas zonas y en estas nuevas alternativas de acción.

A su vez, promovió la utilización de nuevas tecnologías constructivas y el desarrollo de experiencias diversas, en algunos casos aportando el terreno e infraestructura y en otros financiando la construcción. En lo referente al campo cooperativo de ayuda mutua, permitió la apertura de brechas en el financiamiento público de grupos cooperativos, como fueron los casos de COVITU 78, COVIFOEB II y III, COVICIM y la Cooperativa de Impedidos.

3.6.- Los programas municipales y su impacto en la segregación residencial

Como se planteó en un primer momento, las acciones analizadas anteriormente no comprenden la totalidad de las realizadas por el municipio en materia de vivienda, sino un panorama general de los programas o proyectos más relevantes que la Intendencia ha desempeñado en estos 15 años.

Con la descripción de los mismos, lo que se pretende es comprender cual fue la lógica con la que el municipio ha venido actuando en estos últimos tiempos. Esto es, vislumbrar cual ha sido el

alcance que estas acciones han tenido, así como ver en que medida el fenómeno de la segregación residencial ha incidido en la implementación de estas acciones.

Debe tenerse presente, que en los períodos de gobierno analizados en el presente trabajo, la Intendencia de Montevideo estuvo en manos de un partido de izquierda a diferencia de los gobiernos nacionales, lo que muchas veces genera que determinadas acciones a implementar en el territorio quedasen descoordinadas o truncas. A su vez, no debe perderse de vista la creación del MVOTMA como agente encargado por excelencia del tema vivienda, lo que también puede vislumbrarse como otro factor negativo al momento de la coordinación interinstitucional.

Un ejemplo de estas descoordinaciones y problemas de comunicación interinstitucional, se plantea en "las demoras" que existieron al momento de implementar el programa de integración de asentamientos irregulares en el departamento de Montevideo; ya que la oficina central del PIAI depende de la OPP quien, como se analizó anteriormente, debe trabajar en conjunto con sus co-ejecutores (en este caso la IMM).

En este sentido, existieron diversos problemas al momento de tener que presentar los asentamientos pasibles de ser regularizables de parte del municipio, debido a causas que tienen múltiples explicaciones; aunque la más clara es la falta de acuerdo político. "Este caso revela como la división política opera permanentemente detrás de las decisiones sobre el territorio, y cualquier negociación con otras instancias gubernamentales es siempre compleja. No existe una visión global y coordinada de las políticas en el territorio, con lo cual se duplican esfuerzos, y se generan a veces prácticas contradictorias." (Fostik, 2005: 108 – 109)

Lo que se destaca al momento de manifestar la falta de coordinación entre el municipio y los órganos encargados de trabajar en materia de vivienda se deben fundamentalmente a dos hechos relevantes "...primero, la política, dado que desde 1989 hasta la fecha el gobierno de la capital ha estado en manos de la izquierda, coexistiendo con gobiernos nacionales de los partidos tradicionales de Uruguay (...) En segundo lugar, resaltan las graves dificultades de comunicación interinstitucional, que no son nuevas en Uruguay, sino que caracterizan al Estado desde sus comienzos, asociadas a prácticas clientelísticas y una grave tendencia a la burocratización." (Giudice en Fostik, 2005: 36)

Estos hechos si bien no explican en forma acabada determinadas situaciones, nos brindan un marco de referencia de relevancia al momento de analizar los planteos y resultados obtenidos por el municipio en este período.

Según lo planteado, la Intendencia ha pretendido abarcar diversos ámbitos de actuación, que hacen posible que diversas problemáticas habitacionales queden comprendida dentro de su espectro.

"...la política municipal manifestó en su plan de vivienda la intención de ordenar el territorio, descentralizar la gestión de la ciudad, frenar el desarrollo suburbano, consolidar las áreas centrales de la ciudad y ordenar el crecimiento urbano en el marco de solidaridad y fortalecimiento de las organizaciones sociales y colectivas de la vivienda." (Di Paula, 2001: 42)

En lo referente a las soluciones presentadas de parte de la Cartera de Tierras y Viviendas, se pueden vislumbrar diferentes formas de afrontar la realidad, ya que si bien algunos programas surgieron en la década del '90, junto con la Cartera, como por ejemplo el plan lote, fondo solidario de materiales y viviendas populares; otros surgieron posteriormente como respuesta a nuevas demandas y realidades que fueron apareciendo ante la institución; tal es el caso de las oficinas de rehabilitación, reciclaje de viviendas, etc.

En lo referente a las primeras acciones que se comenzaron a realizar puede decirse que el único que comenzó a implementarse con un matiz diferente fue el programa Plan Lote, donde se traslada la problemática de la vivienda al tema de accesibilidad al suelo por parte de los ciudadanos, lo que genera una visión diferente de la problemática habitacional trascendiendo la simple lectura de "falta de vivienda".

Es importante remarcar, que si bien estas acciones son consideradas como innovadoras al momento de abordar la temática habitacional, en lo referente a la ubicación de las clases en el territorio debe remarcarse que éste programa si bien no establece una localización precisa de las acciones; por defecto queda supeditado a terrenos amplios que puedan ser loteados para su posterior venta, lo que en la mayoría de los casos implica una localización periférica de los mismos, ya que en áreas consolidadas de la ciudad y zonas centrales no existen predios que cumplan con estos requerimientos.

Deben tenerse presente a su vez, las acciones que se realizaron en las zonas centrales de la ciudad, como respuesta ante el vaciamiento y deterioro cada vez más marcado de las mismas. Para ello, se implementaron las oficinas de rehabilitación, los reciclajes de vivienda, así como las tierras para cooperativas, que intentaron revitalizar estas áreas.

En lo referente a las oficinas de rehabilitación y al reciclaje, los resultados obtenidos por las mismas fueron muy exitosos, aunque a nivel general no tuvieron un impacto tan marcado como lo tienen las acciones en la periferia.

Estas acciones fueron pensadas como experiencias pilotos que implicaran a la población residente en los barrios centrales, como forma de incentivar la permanencia y vuelta de la población a estas áreas.

Debe tenerse presente, que si bien estas acciones no han tenido la magnitud que presentan otros programas (como regularización o realojos) en tanto han sido vistas como “demostrativas”. Han representado, a su vez, una manera diferente de afrontar la realidad y una propuesta alternativa ante la necesidad sentida de la población de revitalizar áreas o zonas con gran valor edilicio o patrimonial que se han ido deteriorando debido tanto al paso del tiempo como a factores de diversa índole.

Estas acciones deberían servir de ejemplo al momento de repensar acciones que contengan un mayor número de población, analizando y contemplando diversas alternativas al momento de efectuar un programa. Sería bueno, que éstas modalidades pudiesen adaptarse a los casos de realojos por ejemplo, teniendo presente que los destinatarios de estos programas son personas o familias con diversas características que quizá puedan responder diferente ante alternativas diversas.

“...los costos de viviendas recicladas por ayuda mutua son un 30% menores que la construcción por empresas en áreas periféricas sin servicios.” (Di Paula, 2001: 48)

En cuanto a los terrenos para cooperativas, puede decirse que éste ha sido un programa que ha tenido un desarrollo importante dentro de la Intendencia, y que ha permitido que muchas de ellas materialicen sus viviendas.

“En total la Cartera de Tierras de la IMM adjudicó mas de 100 predios a cooperativas, equivalentes a más de 250 hectáreas de suelo. Un porcentaje importante de éste obtuvo por fin el préstamo del MVOTMA, realizó las obras y acordó con la IMM el pago del predio. Algunas cooperativas se encuentran a la espera del crédito y otras en situación de estancamiento o disolución.” (Fostik, 2005: 121)

A partir de la década del '90 el municipio comienza a implementar el programa de regularización de asentamientos municipales, lo que si bien es visto como una alternativa viable para solucionar la problemática vivida por la población habitante de los mismos en cuanto a tenencia de la propiedad y mejoras barriales. Debe mencionarse que estas acciones en la mayoría de los casos refuerzan los procesos de exclusión que vivencia la población radicada en el asentamiento.

Con esto, lo que se pretende manifestar no es un desacuerdo con la regularización sino la forma en que la misma se ha venido implementando, tanto desde el momento en que la IMM se encargaba de regularizar asentamientos que estuviesen en terrenos municipales, como actualmente con el PIAI. En estos programas si bien se apunta a mejorar la calidad de vida de la población, las acciones se centran en hechos dominiales, así como en infraestructura y equipamientos colectivos dejándose de lado las condiciones materiales de las viviendas.

Como se planteó anteriormente, solo una parte del asentamiento puede ser realojado (ya que ello eleva en demasía el costo del proceso), siendo las mismas relocalizadas debido a problemas graves de habitabilidad.

Es importante, hacer mención a un aspecto relevante en cuanto a la conformación y consolidación de los asentamientos irregulares, que aparece en Brenes (2005), donde se plantea la sensación de cierta "seguridad", que ha adquirido la población una vez que se instala en un terreno municipal.

En este sentido, hace referencia a que "El posicionamiento tolerante hacia las ocupaciones por parte del Estado en general, es aún más visible en la práctica llevada adelante por el EP – FA en el gobierno municipal. ' (...) la IMM sumó una práctica por la que en general no desaloja ocupantes irregulares ni erradica viviendas en terrenos municipales, salvo excepciones (por ejemplo, que estén ubicadas en zonas de inundación, en pasaje de obras sanitarias, etc). El mensaje que decodifica el ocupante es que la posibilidad de desalojo por parte de la autoridad municipal es baja (...) Por otra parte, suele ser común que la IMM no proceda al desalojo sin antes ofrecer alternativas habitacionales." (Ávila, Baraibar, Errandonea, en: Brenes, 2005: 30)

Este hecho, está remarcando la necesidad que tienen las instituciones, fundamentalmente el PIAI hoy en día, de reforzar las tareas en prevención de conformación de asentamientos, ya que no basta con solucionar la situación de las personas que se encuentran actualmente en los asentamientos; sino que se trata de brindar alternativas viables de acceso a una vivienda para los sectores de menores recursos a los cuales hoy día se les hace casi imposible acceder al mercado habitacional formal por las diversas causas que se han venido analizando a lo largo del trabajo.

"De las 5.121 viviendas nuevas y regularizadas en asentamientos irregulares, el 9.5% se localizó en áreas centrales, 26% en intermedias, 60% en periféricas, 0.2 en área costera y 3% en un satélite urbano (Santiago Vázquez)." (Di Paula, 2001: 46)

Los realojos por su parte también han incidido negativamente en la segregación residencial, ya que en la mayoría de los casos los mismos se realizan en terrenos que se encuentran en la

periferia, por ser allí donde se localizan los terrenos de menor costo económico. Estas acciones son efectuadas en forma grupal, sin profundizar en las características particulares de cada una de las familias, lo que en muchas oportunidades genera resistencia en el barrio receptor, ya que ven a estos vecinos como "invasores", llegando en muchos casos a denominarse a los mismos como "barrios de realojados", acentuando la diferencia entre el barrio y los "nuevos vecinos". (Fostik, 2005: 110)

"El panorama se completa con barrios alejados, segregados, con escasos servicios que vulneran sus posibilidades asistenciales, educativas, laborales, sanitarias o de otro tipo, donde el grupo no tiene conocimiento ni trabajo previo, con el barrio ni los vecinos, generando fuertes problemas de convivencia, inseguridad pública, desaprovechamiento de espacios comunes y problemas de organización." (Machado, 2002: 155)

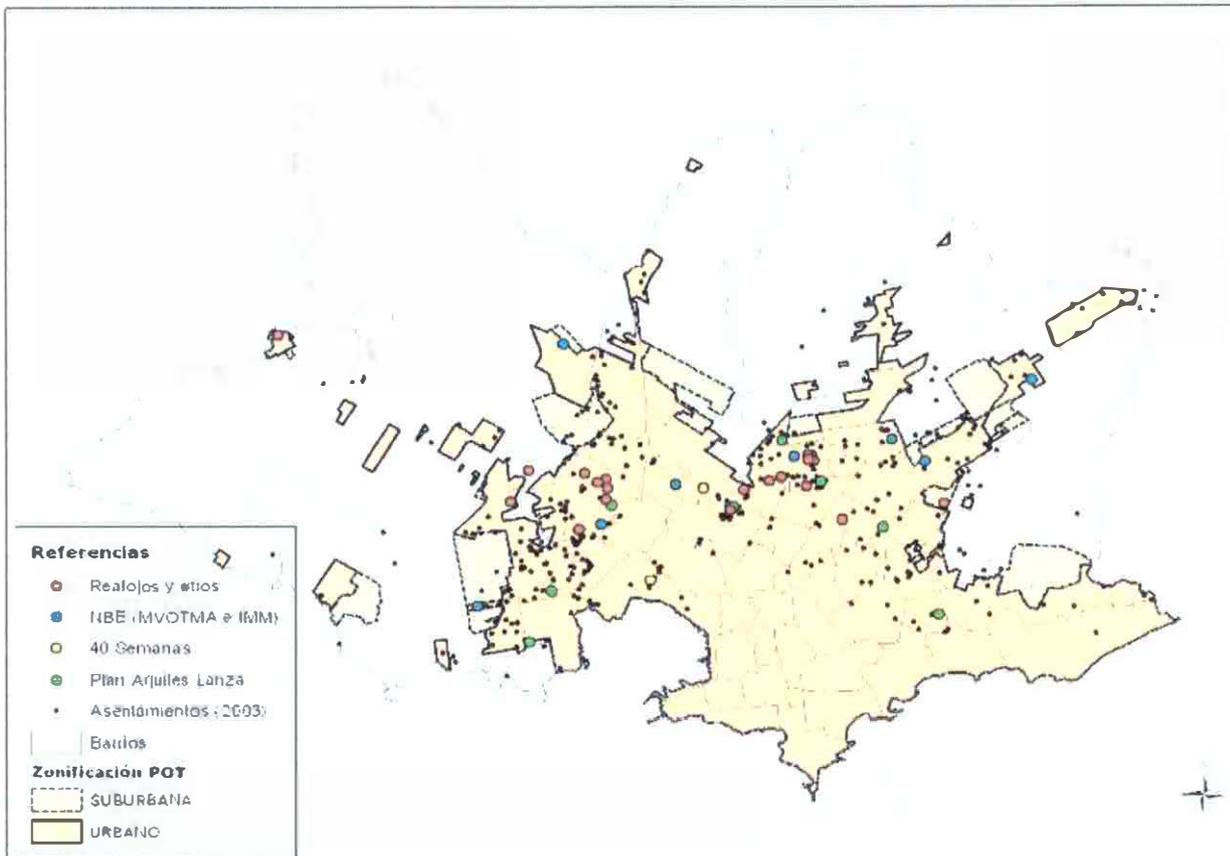
Como síntesis de las acciones realizadas por el municipio, puede decirse que si bien la mayoría de ellos apuntan fundamentalmente a atender las necesidades de la población con menores recursos económicos, los programas o soluciones planteados por el mismo en algunos casos refuerzan las situaciones de estigmatización y segregación que vivencian estas clases. Esto, debido principalmente a que las acciones que se efectúan continúan en su gran mayoría trasladando y alejando a estos sectores de las áreas consolidadas de la ciudad, no porque así este previsto sino porque en la mayoría de los casos los recursos económicos con los que cuenta el municipio son limitados y no permiten generar acciones en áreas consolidadas de la ciudad ya que en estas zonas los terrenos o fincas tienen un costo muy por encima del que presentan en las áreas más alejadas de la ciudad.

Se considera relevante repensar estas acciones, ya que no solo traen costos sociales para las personas beneficiarias de estos programas y el entorno en el que se insertan, sino que a la larga éstas radicaciones en áreas no consolidadas de la ciudad tienen aparejados costos económicos de gran magnitud para el Estado, ya que éste se ve en la obligación de trasladar los servicios esenciales hacia esas áreas, subutilizando los recursos existentes en las áreas centrales.

3.7.- Localización de las acciones.

Lo que se pretende describir en este apartado, son algunas cuestiones que permiten obtener un panorama más situacional de la realidad a nivel local. Para ello, se ha obtenido información de diversos estudios que se han realizado a nivel local y que aportan información relevante para comprender la magnitud del fenómeno.

Una manera de visualizar la localización de las acciones tanto municipales como del MVOTMA en materia de vivienda, se presenta en un estudio realizado por Fostik (2005), donde presenta como estas acciones se han localizado en la periferia segregando aún más la población destinataria de estos programas.



Fuente: Fostik, 2005: 112

Lo que muestra este plano es cómo las acciones que se han venido realizando por las instituciones han ido reforzando aún más la consolidación de la periferia, ya que la mayor parte de las mismas se encuentra alejada de las zonas centrales.

A su vez, es importante destacar como muchas de estas acciones se encuentran ubicadas en las proximidades de los asentamientos, cuestión que puede tener una doble lectura, por un lado puede suceder que las acciones de emergencia en muchos casos por diversos motivos, hayan sufrido cierto proceso de degradación (ambiental, edilicio, etc) en los que se terminan conformando asentamientos irregulares. Y por otra parte, puede surgir la lectura de que en estas zonas degradadas y con una fuerte pérdida de valor de estos terrenos en el mercado, se conviertan en áreas propensas a ser receptoras de acciones de parte de las instituciones, ya que en ellas pueden obtenerse buenos terrenos a bajo costo.

En este sentido, se presenta a continuación un plano en el que se analiza el precio del terreno en áreas próximas a asentamientos irregulares. Esta información se encuentra disponible en Fostik (2005)



Fuente: Fostik, 2005: 135

Como es sabido, en la mayoría de las situaciones en las cuales existe un asentamiento los terrenos bajan considerablemente su precio. No siendo atractivos para el mercado, aunque si en muchos casos para los diversos organismos públicos que trabajan en el tema habitacional. Cabe destacar aquí que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) implementado por la IMM a partir de 1998, estipula entre sus reglamentaciones la prohibición de generar acciones de emergencia a menos de 500 metros de alguna otra que exista previamente así como también de los asentamientos. Es necesario tener presente, que si bien esta ordenanza está vigente en muchos casos no es respetada, lo que genera que se refuercen situaciones de marginación y estima de parte del resto de la sociedad hacia esos sectores de población, sean tanto beneficiarios de algún programa o habitantes de algún asentamiento.

	Asentamientos irregulares (entre paréntesis porcentaje sobre el total de asentamientos, 2004)		
	Menos de 100 m	Menos de 250 m	Menos de 500 m
Viviendas de emergencia	33 (8%)	83 (20%)	142 (34%)

Fuente: Fostik, 2005: 113

Según lo planteado en el cuadro anterior y de acuerdo a los datos que manejamos en este documento, de los 472 asentamientos que existen en Montevideo a 2004, más de la mitad de los mismos se encuentra a menos de 500 m de distancia de las acciones realizadas por diversas instituciones.

Este fenómeno muestra como es que las zonas periféricas de la ciudad se continúan consolidando con población de escasos recursos socio económicos, acentuando aún más la segregación existente entre los diversos sectores sociales.

Se entiende indispensable, buscar alternativas que logren contener estos procesos de expulsión de la población de menores recursos hacia zonas alejadas del centro de la ciudad, ya que "Tanto la despoblación de las áreas centrales como la ocupación de las nuevas áreas suburbanas y metropolitanas se realizan acompañando tendencias de exclusión y exclusividad residencial." (Di Paula, 2001: 44) Reforzando la cada vez más marcada diferenciación tanto simbólica como real entre las diversas clases sociales.

Partiendo de esto, es que el municipio (en este caso) debe abordar la conformación de la ciudad desde una perspectiva diferente, que integre diversos aspectos de la realidad y que vaya más allá del simple acceso a una vivienda como solución para la problemática vivida por los sectores socioeconómicos de menores recursos. Se debe apuntar a la integración de la sociedad como un todo, tanto desde las similitudes como desde las diferencias, para de allí construir programas más integrales y abarcativos que comprendan las diversas manifestaciones de un mismo problema (asentamientos irregulares, barrios privados, vaciamiento de las áreas centrales, etc).

Reflexiones Finales.

Lo que se pretende efectuar en este apartado, es resaltar las líneas de análisis más relevantes del trabajo con la finalidad de llegar a puntos de reflexión en torno a estos temas.

Como lo dice el nombre del presente capítulo, se pretenden generar reflexiones que sirvan de punto de partida ante estas problemáticas, ya que como se ha venido analizando a lo largo del presente trabajo; si bien la problemática habitacional como la segregación residencial no son nuevas en esta sociedad, no pueden elaborarse conclusiones definitivas respecto a estos temas debido a que ambos son causa y consecuencia de una multiplicidad de hechos tanto a nivel social, económico, cultural, etc.

En primer término, se pretende plasmar la idea de que si bien el Estado ha sido un agente que ha actuado a nivel habitacional desde comienzos del siglo pasado cuando el Estado comenzaba a tomar forma como tal; las acciones que el mismo ha implementado, a tendido fundamentalmente a paliar y dar respuesta concreta ante situaciones puntuales a que debía hacer frente la sociedad.

En este sentido, se generaron alternativas de construcción y se construyó, en la mayoría de los casos, desde una óptica que se inclinó hacia la satisfacción de las demandas generadas desde los sectores socioeconómicos más elevados de la sociedad.

En cuanto a los sectores de menores ingresos, puede decirse que si bien el Estado los ha tenido presentes, la situación de los mismos ha tomado relevancia a partir de la década del '60, donde la profunda crisis económica vivenciada en el país generó impactos de gran relevancia en los mismos, aumentando la construcción y ocupación ilegal de terrenos de parte de los mismos. A la vez, que produjo que grandes contingentes de población se trasladaran desde diversos puntos del país hacia la capital, generando un aumento explosivo y desordenado de personas en la capital.

En relación con esto, se implementaron diversas alternativas desde el Estado; de parte de la IMM se crearon programas que intentaban no solo adaptar a la población a la nueva vida en la ciudad, sino que pretendía ordenar la construcción en la ciudad creando espacios de adaptación (cuestión que no prosperó).

En este sentido, se visualizó desde el Estado (hasta la actualidad) una marcada descoordinación entre los diversos agentes encargados de dar respuesta a la problemática, lo que en muchos casos genera no solo gastos excesivos en recursos humanos y materiales, sino también superposición de actividades y confrontación de propuestas.

Actualmente, en lo referente a los asentamientos irregulares, puede decirse que las acciones están centradas en un solo órgano que es el encargado de regularizarlos (el PIAI), trabajando por medio de convenios con sus co-ejecutores.

Como se planteó en capítulos anteriores, si bien la regularización ha sido adquirida como la respuesta preponderante ante este fenómeno, se considera que la misma si bien genera mejoras en el barrio en cuanto a caminería, saneamiento, conexiones a luz eléctrica y agua, así como la regularización de la tenencia de los terrenos; el hecho de que se cree equipamiento que se considera indispensable para el barrio, no garantiza la integración de la población al mismo, generando en muchos casos el efecto contrario (encierro identitario entre los pertenecientes al asentamiento y los pertenecientes al barrio).

En cuanto al municipio puede decirse que el mismo, ha venido implementando a partir de la década del '90 (que fue el período seleccionado) una serie de planes, programas y proyectos que apuntan a mejorar la calidad de vida de las personas con carencias habitacionales. Fundamentalmente con la creación de la Cartera de Tierras, se logró concentrar en un solo servicio el tema habitacional, generando un marco normativo para la acción.

Durante este último período, la Intendencia ha intentado dar respuesta acabada a la realidad presentada por los sectores socio económicos bajos y medios bajos, generando alternativas diversas para los mismos, apuntando tanto a la construcción de vivienda como a propiciar terrenos para aquellos que no pueden acceder a los mismos.

A partir del año 2000 aproximadamente, con la implementación de nuevas alternativas como la rehabilitación, pintura y reciclaje de viviendas en áreas consolidadas de la ciudad, se comienza a vislumbrar un nuevo rumbo en las acciones municipales, sin dejar de efectuar las acciones que se venían realizando hasta el momento.

Tras la implementación de estos planes y programas, se vislumbra la nueva realidad que se presenta en el departamento, como son el vaciamiento de las áreas centrales, relocalización de la población de menores recursos en las áreas periféricas y metropolitanas del departamento y construcción de nuevos estilos de barrios por los sectores mas elevados de la sociedad, con la consiguiente fragmentación social que ello conlleva.

Estas acciones son consideradas como positivas ante las nuevas realidades, ya que se comienzan a potenciar zonas o áreas degradadas por diversos motivos. Si bien se planteó en el capítulo anterior que estas acciones no han sido de gran relevancia numérica, el impacto que las

mismas generan tanto en la zona como en las familias con las que se trabaja, produce una apropiación diferente de la solución habitacional propuesta por el municipio, ya que en la mayoría de estos casos las familias continúan estando en sus barrios de origen o en zonas próximas a los mismos.

En relación con este tema, deben tenerse presente que si bien el fenómeno de la segregación residencial y de la polarización entre las diversas clases sociales en el territorio es un fenómeno cada vez más marcado en nuestra sociedad, las alternativas que se han implementado desde el Estado no han tomado lo suficientemente en cuenta este hecho. Ya que al momento de elaborar una propuesta de relocalización o construcción de vivienda nueva en el departamento, la mayoría de las mismas no se implementan en las áreas centrales, sino que debido a que el precio de los terrenos es más accesible en la periferia del departamento, es allí donde las mismas se implementan.

Es importante mencionar que, como se planteó anteriormente, en el uso de la tierra predomina su carácter de mercancía, exacerbado en la implementación del modelo neoliberal, donde los individuos deben acceder a ella por medio del mercado, con un Estado omiso y donde toma el papel de agente regulador.

En este marco es que el Estado debe tomar postura y efectuar acciones que tiendan a una democratización del acceso a la tierra por parte de todos los sectores, generando estrategias de acción que promuevan una mayor posibilidad de acceso a los terrenos por parte de los sectores de menores recursos. "El gobierno también impone y administra diversas limitaciones institucionales sobre el funcionamiento del mercado de la vivienda...En la medida en que el gobierno proporciona muchos de los servicios, instalaciones y vías de acceso, también contribuye indirectamente a modificar el valor de uso de las viviendas transformando el medio ambiente." (Harvey, 1999; 173)

No debe perderse de vista que cada acción que se genera sobre el territorio trae aparejado inmediatamente la especulación del mercado sobre estas zonas, aumentando o restando valor a dichos terrenos; dependiendo de las acciones que sobre el mismo se implementen.

Como queda explicitado en los párrafos anteriores, el Estado con su accionar sobre el terreno puede favorecer o no el acceso a la tierra por parte de los diversos sectores, pero no debe perderse de vista que el mercado es quien regula los precios con que se manejan; pudiéndose interferir en los mismos con diversas acciones.

El hecho de que la IMM actúe al igual que los otros agentes relacionados con el tema habitacional (trasladando población hacia los terrenos de menor costo económico) refuerza aún más la extensión de la ciudad y la densificación de las áreas periféricas, lo que trae aparejado procesos de alejamiento de la población destinataria de las áreas centrales y del acceso a los servicios, generando un alejamiento cada vez más marcado de los diversos sectores socio económicos.

Como es sabido este alejamiento espacial en la mayoría de los casos conlleva situaciones de diferenciación y distanciamiento cultural, generando en muchos casos situaciones de "rivalidad" entre los diversos sectores, perdiendo la ciudad su determinación de espacio de integración para convertirse en espacio de distanciamiento y diferenciación.

En base a lo antes mencionado, y tendiendo presente la hipótesis que guía el presente trabajo, puede decirse que si bien se han generado nuevas alternativas de acción de parte del municipio que intentan dar respuesta a las nuevas necesidades y problemáticas presentadas por la sociedad; la mayoría de las acciones que se han generado y se siguen generando en el mismo, han ido en la línea de acción imperante de la mayoría de los agentes encargados del tema habitacional en nuestro país. Esto es, se han producido planes y programas que han potenciado (en forma implícita o no) la separación de las clases en el territorio.

Se considera imprescindible pensar el problema habitacional no exclusivamente como problemas de acceso a una vivienda, sino que debe reforzarse la idea de plantear las soluciones en posibilitar el acceso de los ciudadanos a un terreno. Es necesario pensar esta alternativa como posible estrategia de prevención ante la creciente ocupación ilegal de tierras; ya que como se ha puesto de manifiesto en estos últimos años con la expansión de los asentamientos irregulares, la población de estos barrios está en condiciones de poder auto-construir sus viviendas, siempre que tengan posibilidades de acceso a un terreno.

En relación con lo antes dicho, es importante destacar el rol fundamental que cumplió la IMM en el otorgamiento de terrenos a las cooperativas de vivienda, favoreciendo el desarrollo de éstas en tanto permitió agilizar el camino para la obtención de los préstamos; ya que una de las principales trabas en el proceso que realizan las cooperativas es la obtención del predio. Este hecho refuerza aún más la idea de que se debe continuar trabajando en la idea de facilitar el acceso de la población a un terreno propio.

Esta institución, encargada de ordenar y regular la conformación de la ciudad como tal ha realizado principalmente acciones que en su mayoría se han efectuado en zonas alejadas de las áreas centrales, reforzando el fenómeno de la segregación residencial. En el caso de los realojos y regularizaciones de asentamientos, que incluyen un número elevado de población, la mayor

parte de los casos se implementaron en estas zonas con construcción de complejos habitacionales sin servicios y con viviendas de mala calidad, reforzando el lugar de pobres y la generación de condiciones deficitarias de reproducción social.

Puede decirse que si bien, se han propuesto alternativas diversas ante la problemática habitacional planteada por la población, el impacto que han producido la mayoría de las mismas en el territorio, no es diferente del que han realizado otros entes públicos.

Se considera de vital relevancia repensar los planes y programas en un marco de acción que implique un análisis más acabado de la realidad que presentan cada una de las familias a las que se atenderá, ya que la mayoría de las acciones efectuadas hasta el momento se efectúan en grupos, no analizando las realidades individuales; trasladando población hacia zonas en las cuales no son bien recibidos y hacia donde los beneficiarios no optan por ir.

Es necesario tener presente, al momento de elaborar alternativas para estas poblaciones, que existe un número elevado de viviendas desocupadas en las áreas consolidadas de la ciudad que producto del abandono se han ido degradando. Estas viviendas pueden ser consideradas una alternativa viable ya que posibilitan que las poblaciones que estén dispuestas y en condiciones se radiquen en estas áreas, contribuyendo de este modo a revertir el proceso continuo y sostenido de vaciamiento de las áreas centrales.

A su vez, se considera de relevancia que estas zonas puedan revitalizarse de modo no solo de contemplarlas como alternativa para las clases de menores recursos, sino también como zonas de encuentro de diversos sectores sociales.

El fenómeno de la segregación residencial requiere que se implementen políticas o acciones que trasciendan la simple lectura de "problemas de acceso a una vivienda", sino que se generen políticas integrales que aborden diversas cuestiones (salud, trabajo, educación, vivienda, etc.) con la finalidad de generar una respuesta más acabada a la realidad a que deben hacer frente los ciudadanos, traspasando la elaboración de las políticas sociales como paliativas de los efectos que producen las políticas económicas.

Ante la cada vez mayor radicación de los sectores de mayores ingresos en zonas privadas y con servicios propios, deben realizarse acciones que posibiliten revertir los procesos de abandono y deterioro de las áreas consolidadas, estimulando la vuelta de éstos a los barrios tradicionales, ofreciendo alternativas atractivas para estos sectores, trascendiendo la simple oferta de viviendas, sino también generando incentivos en cuanto a servicios de buena calidad y manutención de los espacios públicos (entre otros) que hagan más atractivas a éstas zonas, hoy en decadencia.

Trascender la idea de garantizar la satisfacción de la vivienda, en forma particular, para lograr programas que apunten al logro de mejoras en el entorno barrial, en el hábitat, esto es "...que implique satisfacción de necesidades físicas y sociales asociadas al territorio de la vida cotidiana. En este sentido el Hábitat trasciende el techo propio y los servicios tradicionales de agua, saneamiento, etc., para incluir las necesidades socio – culturales, socio – económicas y socio – políticas." (Di Paula, 2003: 19)

Dichas acciones no deben centrarse exclusivamente hacia los sectores de mayores ingresos, sino que debe buscarse la heterogeneidad en la conformación de los barrios, buscando romper con la segregación que impera hoy día. Para ello, deben pensarse programas integrales, que contemplen los diversos sectores con sus diferencias y similitudes.

Se deben generar programas con una visión integral de la realidad, donde no solo se contemple el problema de la segregación residencial como la localización geográfica de la pobreza en el territorio, ya que este fenómeno es una de las manifestaciones de la segregación, pero no la única. Por tanto, resulta impostergable generar políticas que involucren diversas áreas de acción, trascendiendo el aspecto habitacional, como único problema.

Generar respuestas desde el ámbito público que involucren diversos aspectos de la realidad de las familias, logrando construir programas integrales y con impacto más a largo plazo, no respuestas puntuales a problemas estructurales.

Como se planteó en un primer momento, estas reflexiones pretenden ser un punto de partida ante las diversas manifestaciones y determinaciones de este fenómeno. Contemplando la realidad como un todo y no aislándolo como un problema de un sector de la población se logrará efectuar alternativas viables que involucren a la sociedad en su conjunto, intentando romper con el distanciamiento existente entre los diversos sectores sociales.

BIBLIOGRAFIA:

- **Altamirano, Gonzalo:** "Cambiar la mirada: Reportaje al Director Nacional de Vivienda." En: Revista Vivienda Popular N° 15. Junio 2005. Montevideo, Uruguay.
- **Alvarez, M. José:** "Todavía es posible revertir el proceso de guetización en Montevideo. Entrevista realizada en la Revista Propiedades. Disponible vía Internet en <http://www.revistapropiedades.com.uy>. Artículo consultado en marzo de 2007.
- **Alvarez, M. José:** "Asentamiento Irregulares montevidianos: La desafiliación resistida." Archivo disponible vía Internet en <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES>. Consultado en marzo de 2007
- **Aquín, Nora:** "Trabajo social, ciudadanía y exclusión." En: Revista de Trabajo Social N° 22. Año XV. 2001. Montevideo, Uruguay.
- **Avila, Soledad; Baraibar, Ximena; Errandonea, Fernando; Kaztman, Ruben:** "Modalidades de participación urbana en los '90. Los asentamientos irregulares en el área metropolitana." MIMEO
- **Baraibar, Ximena:** "Las paradojas de la focalización". En prensa en la Revista Servicio Social y Sociedad. MIMEO. 2003
- **Barran, J. P.; Nahum, B:** "Batlle, los estancieros y el imperio británico."
- **Bentura, José Pablo:** "Segregación Territorial. El fenómeno de los asentamientos irregulares en Montevideo." En: Los debates actuales en trabajo social y su impacto a nivel regional. Org. Silvia Rivero. CSIC. DTS. FCS. Regional Norte. UdelaR. 2003. Montevideo, Uruguay.
- **Berreneche, Eduardo:** "Un mundo en la otra cuadra." Entrevista publicada por Diario El País el 31 de diciembre de 2002. Disponible vía Internet en <http://www.elpais.com.uy/Anuarios/02/12/31> Artículo consultado en marzo de 2007.
- **Brenes Mundy, Alicia:** "Asentamientos irregulares. Estudio de algunos elementos políticos vinculados a su conformación y desarrollo." Tesis de grado. DTS. FCS. UdelaR. 2005. Montevideo, Uruguay.
- **Burani, Teresa:** "Dos experiencias alternativas: COVIHON I Y COVIHON II. Lo que se hace y lo que se puede hacer." En: Revista Vivienda Popular N° 9. Mayo, 2001. Montevideo, Uruguay.
- **Castells, Manuel:** "La ciudad y las masas. La sociología de los movimientos sociales urbanos." Editorial: Alianza. 1986. Madrid, España.
- **Castells, Manuel:** "Crisis urbana y cambio social." Siglo XXI de España. Editores S.A. 1981. Madrid, España.

- **Cecilio, Marta; Couriel, Jack; Spallanzani, Mario:** "La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales en la periferia de Montevideo." Farq. UdelaR. Mayo, 1999. Montevideo, Uruguay.
- **CEPAL:** "Marginalidad e integración social en Uruguay." 1996. Montevideo, Uruguay.
- **CEPAL:** "Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo." Archivo disponible vía Internet en <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES> Consultado en Febrero de 2007.
- **Delgado, María del Huerto:** "Áreas centrales: situación actual y potencialidades del suelo urbanizado." En: Revista Vivienda Popular N° 13. Agosto 2003. Montevideo, Uruguay.
- **Delgado, María del Huerto:** "Las Áreas consolidadas de Montevideo: Situación actual y recomendaciones para revertir el fenómeno de segregación socio – residencial, desde una gestión integral y participativa, en la búsqueda de centralidades activas, accesibles y heterogéneas." Unidad permanente de Arquitectura. Farq. Udelar. 2002
- **Di Paula, Jorge:** "Los impactos de las políticas habitacionales de la última década en la forma urbana metropolitana de Montevideo." En: Revista Vivienda Popular N° 8. Abril, 2001. Montevideo, Uruguay.
- **Di Paula, Jorge:** "Políticas habitacionales en Uruguay". En: Revista Vivienda Popular N° 13. Agosto, 2003. Montevideo, Uruguay.
- **Di Paula, Jorge:** "La Universidad y el problema habitacional de los sectores sociales en situación de pobreza en América Latina." En: Boletín del Instituto de la Vivienda. Mayo, 2002. Volumen 17 N° 45. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- **Di Paula, Jorge:** "Sistema de producción habitacional." En: Revista Vivienda Popular N° 9. Mayo 2001. Montevideo, Uruguay.
- **Di Paula, Jorge; Lamoglie, Graciela:** "Asentamientos irregulares. El descubrimiento de nuevas tierras, su conquista e independencia." En: Revista Vivienda Popular N° 5. Mayo, 1999. Montevideo, Uruguay.
- **Equipo de evaluación del Instituto de Construcción:** "Evaluación de experimentación piloto en la Intendencia Municipal de Montevideo." En: Revista Vivienda Popular N° 15. Junio, 2005. Montevideo, Uruguay.
- **Equipo responsable del programa Oficinas de Rehabilitación:** "Una respuesta a la degradación urbana." En: Revista Vivienda Popular N° 15. Junio, 2005. Montevideo, Uruguay.
- **Feijoo, M. del Carmen:** "Buscando un techo. Familia y vivienda popular." Estudios CEDES. s/f. Buenos Aires., Argentina.
- **Fernandes, Edesio:** "Tenencia de la tierra y pobreza urbana en América Latina." En: Revista Vivienda Popular N° 12. Agosto, 2003. Montevideo, Uruguay.

- **Filgueira, Carlos:** "Bienestar y ciudadanía: Viejas y nuevas vulnerabilidades." En: Pobreza y Desigualdades en América Latina. Comp. V. E. Tokman y G. O'Donnell. Editorial: Paidós. 1999. Buenos Aires, Argentina.
- **Filgueira, Carlos:** "Estructura de oportunidades, activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo (1991 – 1998)". En: Kaztman y Wormald: Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Editor: Fernando Errandonea. Producción gráfica: CEBRA. 2002. Montevideo, Uruguay.
- **Foro Juvenil:** "Repercusiones de la política neoliberal en la vivienda." Montevideo, Uruguay. Serie Análisis N° 2. s/f
- **Fortuna, Juan Carlos:** "Asentamientos irregulares urbanos. Todo un desafío para las políticas sociales." En Revista Vivienda Popular N° 5. Julio, 1999. Montevideo, Uruguay.
- **Fostik, Pablo:** "Estado y segregación residencial: el suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984 – 2004)." Tesis presentada para optar por el grado de Maestro en Estudios Urbanos. Colegio de México. Centro de Estudios demográficos, urbanos y ambientales. México, D. F. 2005
- **Furman, Charna:** "Pobreza urbana, exclusión social y asentamientos irregulares. Una mirada de género." Mayo de 2002. Disponible vía Internet en <http://www.fedevivienda.org.co/aa> Artículo consultado en marzo de 2007.
- **Harvey, David:** "Teoría de la utilización del suelo urbano". 1999
- **Intendencia Municipal de Montevideo:** "Acciones municipales en materia de vivienda quinquenio 1990 – 1995." Departamento de Obras y servicios a la comunidad. División Espacios Públicos y Edificaciones. Edición: Velcraf Ltda. 1994. Montevideo, Uruguay.
- **Instituto de Arquitectura y Urbanismo:** "Montevideo una aproximación a su conocimiento". Farq. UdelaR. Editorial: Nordan – Comunidad. 1994. Montevideo, Uruguay.
- **Kaztman, Ruben; Retamoso, Alvaro:** "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo." Archivo disponible vía Internet en <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES> Consultado en Febrero de 2007.
- **Kaztman, Ruben; Avila, Soledad; Baraibar, Ximena; Corbo, G; Filgueira, Fernando; Errandonea, Fernando; Furtado, D; Gelber, D; Retamoso, Alvaro; Rodríguez, F:** "La ciudad fragmentada: Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo." Archivo disponible vía Internet en <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES> Consultado en Febrero de 2007.
- **Kaztman, Ruben:** "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina." En: Kaztman, R y Wormald, G: Trabajo y ciudadanía:

los cambiantes rostros de la integración y la exclusión en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Editor: Fernando Errandonea. Producción Gráfica: CEBRA. 2002. Montevideo, Uruguay.

- **Kaztman, Ruben:** "Seducidos y abandonados: El asilamiento social de los pobres urbanos." Archivo disponible vía Internet en <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES> Consultado en Febrero de 2007.
- **Kaztman, Ruben (Coord.):** "Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay." PNUD. 1999. Montevideo, Uruguay.
- **Kaztman, Ruben:** "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad." Archivo disponible vía Internet en <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES> Consultado en Febrero de 2007.
- **Kaztman, R; Corbo, G; Filgueira, F; Furtado, M; Gelber, D; Retamoso, A; Rodríguez, F:** "La ciudad fragmentada: Mercado, territorio y marginalidad en Montevideo." Archivo disponible vía Internet en <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES> Consultado en Febrero de 2007.
- **Laurell, Asa Cristina:** "Avanzar hacia el pasado: la política social del neoliberalismo." En: La política social hoy. E. Borgiani y C. Montañó (Orgs). Biblioteca latinoamericana de servicio social. Editorial: Cortez. 2000. Sao Paulo, Brasil.
- **Lombardi, Mario:** "La reivindicación del techo." Centro de informaciones y estudios del Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental. Colección de estudios sobre la sociedad uruguaya N° 4. 1985. Montevideo, Uruguay.
- **Lombardi, Mario; Veiga, Danilo (editores):** "Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana." Centro de informaciones y estudios del Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental. 1989. Montevideo, Uruguay.
- **Machado, Gustavo:** "Pobreza urbana, políticas públicas y participación social." En: Revista de Trabajo Social N° 21. 2001. Montevideo, Uruguay.
- **Machado, Gustavo:** "Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Pobreza urbana, políticas sociales y participación social." Tesis final de maestría en Servicio Social. DTS. FCS. UdelaR. 2002. Montevideo, Uruguay.
- **Magri, Altair:** "Una reforma exitosa: la política de vivienda en el Uruguay entre 1985 y 2000." Proyecto CSIC. DCP. FCS. UdelaR. Enero, 2002. Documento de trabajo N° 20. Montevideo, Uruguay.
- **Magri, Altair:** "La influencia de las políticas de vivienda en la segmentación social y territorial del área metropolitana de Montevideo". Tesis de Maestría. DCP. FCS. UdelaR. s/f
- **Martinez, Cecilia:** "Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano de la ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicalización de villas." En: Revista Laboratorio N° 16. Año 6. Verano 2004 – 2005. Buenos Aires, Argentina.

- **Mattos, Carlos:** "Reestructuración social: grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del cono sur." En: Revista EURE N° 47. 1989. Santiago, Chile.
- **Merklen, Denis:** "La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata". Centro de Documentación de Políticas Sociales. Documentos / 20. 1999. Buenos Aires, Argentina.
- **Merklen, Denis:** "Organizaciones locales e integración social en los asentamientos. Cuando los olvidados se organizan." En: Revista Vivienda Popular N° 5. Julio, 1999. Montevideo, Uruguay.
- **Midaglia, Carmen:** "Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa." En: Revista Fronteras N° 1. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. 1995. UdelaR.
- **Mignione, Enzo:** "Fragmentacao e exclusao: A cuestao social na fase actual de transicao das cidades nas sociedades industriais avanzadas". En: Revista de Ciencias Sociales – Dados. Volumen 41, N° 4. 1998. Río de Janeiro, Brasil.
- **Pereyra, Potyara:** "La política social en el contexto de la seguridad social y del welfare state. La particularidad de la asistencia social." En: La política social hoy. E. Borgiani y C. Montañó (orgs.). Biblioteca latinoamericana de Servicio Social. Editorial: Cortez. 2000. Sao Paulo, Brasil.
- **Picción, Alicia:** "La vivienda de interés social en Uruguay. Hacia una percepción ambiental del diseño." En: Revista Vivienda Popular N° 9. Mayo, 2001. Montevideo, Uruguay.
- **Portillo, Alvaro:** "Ciudad y conflicto: un análisis de la urbanización capitalista." Editorial: Compañero. Montevideo, 1988
- **Programa departamental de Montevideo 2005 – 2010.** Aprobado por el Plenario Departamental del 29 de enero de 2005. Montevideo, Uruguay.
- **Programa del Gobierno del EP – FA- NM.** En: Revista Vivienda Popular N° 15. Junio, 2005. Montevideo, Uruguay.
- **Ramírez, Ronaldo:** "Notas sobre medio siglo de políticas de vivienda." En: Revista Vivienda Popular N° 9. Mayo, 2001. Montevideo, Uruguay.
- **Rivero, Silvia:** "Las nuevas formas de desinserción social." En: Revista de Trabajo Social N° 22. 2001. Montevideo, Uruguay.
- **Rodulfo, María:** "El escenario habitacional y las acciones necesarias." En: Revista Popular N° 15. Junio, 2005. Montevideo, Uruguay.
- **Roberts, Bryan:** "Los nuevos modelos de crecimiento y sus desafíos para los derechos sociales y la política social." En: Kaztman, R y Wormald, G: Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de

América Latina. Editor: Fernando Errandonea. Producción Gráfica: CEBRA. 2002. Montevideo, Uruguay.

- **Sarachu, Gerardo:** "Cambios en el mundo del trabajo. Desafíos para la intervención profesional". En: Los debates actuales en trabajo social y su impacto a nivel regional. Org: Silvia Rivero. CSIC. DTS. FCS. Regional Norte. UdelaR. 2003. Montevideo, Uruguay.
- **Scalachman, Raquel:** "Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social. Situación de algunos países de la región en los noventa". CEPAL. ECLAR. Unidad de financiamiento para el desarrollo. 2000. Santiago, Chile.
- **Veiga, Danilo; Rivoir, Ana Laura:** "Sociedad y Territorio: Montevideo y el área metropolitana" DS. FCS. UdelaR. 2005. Montevideo, Uruguay.
- **Veiga, Danilo:** "Hacia una agenda de investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana." En: Repensando la experiencia urbana en América Latina. Editorial: CLACSO. 2000. Río de Janeiro, Brasil.
- **Veiga, Danilo; Rivoir, Ana Laura:** "Desigualdades sociales en Uruguay: Desafíos para las políticas de desarrollo." DS. FCS. UdelaR. Abril, 2004. Montevideo, Uruguay.
- **Veiga, Danilo; Rivoir, Ana Laura:** "Desigualdades sociales y segregación en Montevideo." DS. FCS. UdelaR. 2001. Montevideo, Uruguay.
- **Veiga, Danilo; Rivoir, Ana Laura:** "Fragmentación socioeconómica y desigualdades: Desafíos para las políticas públicas." Editorial: Análisis y propuestas. Setiembre, 2003. Montevideo, Uruguay.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- **Programa Asentamientos. Facultad de Ciencias Sociales – Diciembre de 2004. PROAS – FCS.** Disponible vía Internet en <http://www.fcs.edu.uy/vconmedio/PROAS.htm> Artículo consultado en marzo de 2007.
- **Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. Objetivos del Programa.** Disponible en <http://www.piai.gub.uy/programa.html> Archivo consultado en marzo de 2007.
- **Programa de Ordenamiento Territorial.** Disponible vía Internet en <http://www.montevideo.gub.uy>
- **Página web:** <http://www.mvotma.gub.uy>
- **Página web:** <http://www.bhu.gub.uy>