

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

**Supernumerarios y excedentarios:  
manifestaciones en el territorio del actual sistema de  
acumulación capitalista**

**Leticia Bassi Hermida**

**Tutor: Adriana Berdía**

**2007**

---

## ÍNDICE.-

PRESENTACIÓN .....	3
Capítulo 1.- TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA DE ACUMULACIÓN CAPITALISTA .....	8
1.a) De la Revolución Industrial a principios del siglo XX: el pasaje del Capitalismo competitivo al Capitalismo monopolista .....	8
1.b) Desde fines del primer cuarto del siglo XX a su fin: del Capitalismo monopolista al Capitalismo tardío .....	10
1.c) Principales transformaciones en el mundo del Trabajo en el Capitalismo tardío .....	20
Capítulo 2.- PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT .....	24
2.a) Procesos de urbanización .....	24
2.b) Segregación territorial urbana .....	27
2.c) Pobreza urbana y Procesos de Exclusión Social .....	28
2.d) Asentamientos Irregulares .....	32
2.e) Autoconstrucción de la vivienda: producción del hábitat en asentamientos irregulares .....	34
Capítulo 3.- URUGUAY: EL ESTADO, LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES .....	38
3.a) Sobre el Estado Uruguayo: un poco de historia .....	38
3.b) El Estado, los gobiernos, las políticas sociales y las políticas de vivienda a partir de la década del 70 .....	44
REFLEXIONES FINALES .....	54
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS .....	56

## PRESENTACIÓN.-

El trabajo que se presenta a continuación surge luego de haber realizado un año de pasantía educativo – laboral (octubre de 2004 a octubre de 2005) en la Comisión Especial Ejecutora de Atención al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (CEEA PIAI)<sup>1</sup> de la Intendencia Municipal de Montevideo. Dicha práctica pre-profesional despierta el interés de profundizar en el conocimiento de la problemática de los asentamientos irregulares, la cual es manifestación de diversos procesos económicos, políticos, culturales y sociales - en el marco de las transformaciones en el sistema de acumulación capitalista, a partir de la década del 70 - que convergen y dan lugar a esta realidad compleja y concreta, determinada y determinante de la ciudad y de su gente.

Estas transformaciones en el sistema de acumulación capitalista; los procesos económicos, políticos, culturales y sociales son parte de la realidad social, se enmarcan en, median y determinan la vida cotidiana, las relaciones y la circulación de los residentes de la ciudad, tengamos conciencia o no de ello.

Desde fines de los años 70 y principios de los 80, se asiste a la modificación del modelo de desarrollo consolidado a partir de la Segunda Guerra Mundial. Se propone un “ajuste estructural”, que implica que las economías nacionales se adapten a las nuevas condiciones de la economía mundial (globalización). Dentro de las reformas de los Estados dependientes, el sistema de políticas sociales centralizadas, universalistas y estatales da paso a políticas descentralizadas, focalizadas y con delegación de funciones en la sociedad civil y en el individuo particular. Este modelo de acumulación neoliberal reorienta la política social en una dirección contraria a la adoptada en el modelo keynesiano de mediados de siglo: ahora *“...ni consumos colectivos, ni derechos sociales, sino asistencia focalizada hacia aquellos con menor capacidad de presión. La vivienda, la educación, la alimentación, el trabajo, el salario pierden su condición de derechos para ser recursos cuyo acceso regula únicamente el mercado, el no acceso deja de*

---

<sup>1</sup> Esta comisión se encarga del seguimiento de los proyectos de regularización de aquellos asentamientos que se encuentran en terreno municipal y fueron ingresados al programa (según el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad). Son 25 proyectos que implican a 46 asentamientos ubicados en las regiones este y oeste del departamento (Centros Comunales Zonales (CCZ) 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17 y 18). Se compone de profesionales y pasantes de arquitectura, agrimensura, escribanía, derecho, ingeniería, trabajo social y área administrativa, que forman equipos de trabajo multidisciplinarios para la atención y seguimiento de los distintos proyectos de regularización, en el marco de la coejecución del programa. Esta coejecución implica el seguimiento del trabajo de los equipos técnicos multidisciplinarios (ETM) contratados para el diseño, presentación y ejecución de los proyectos, junto con los vecinos que viven en los asentamientos, e implica la coordinación de acciones intra e interinstitucionales para la mejor implementación y arraigo de las distintas acciones e intervenciones planteadas.

---

*constituir un problema del Estado, para devenir un problema de particulares. La política de legitimidad oscilará entre el asistencialismo y la represión.*" (Grassi y otros, 1994:21-22). La vivienda es uno de los derechos que pierde protección estatal y se deja librado a la regulación del mercado, a los activos y capital social de cada una de las personas y sus familias. Según la condición socio-económica y laboral que cada familia posee podrá hacer frente a la necesidad de vivienda con distintas estrategias: comprar, alquilar, ocupar ilegalmente, etc.. Podríamos decir que, en virtud de las transformaciones acaecidas en el mundo del trabajo, algunos de los sectores que viven de la venta de su fuerza de trabajo se han empobrecido y no poseen un salario que permita cubrir las necesidades básicas en el mercado (teniendo ahora que incluir a la vivienda dentro de estas necesidades y proveer su satisfacción en el libre juego del mercado).

Consideramos que conocer los procesos macrosociales que han llevado a la población que vive de la venta de su fuerza de trabajo a residir en estas condiciones es vital para comprender la dinámica de su vida cotidiana, su relación con la producción y reproducción del hábitat, sus posibilidades y limitaciones en función del lugar que ocupan y creen ocupar en la sociedad capitalista y en la ciudad capitalista.

Siguiendo los aportes de Manuel Castells (1981), se produjo un proceso de crecimiento urbano acelerado en el Tercer Mundo durante la década del 60 que *"...asombró a los expertos, preocupó a las élites políticas y tuvo a los planificadores atareados en el intento de contener la inundación. Más tarde, durante la década del setenta, el interés se desplazó hacia la forma particular que había asumido el modelo de crecimiento urbano: los asentamientos humanos ilegales que de hecho representan una proporción creciente de la población urbana del Tercer Mundo."* (Castells, 1981: 9).

Uruguay no queda fuera de esta realidad del Tercer Mundo, teniendo un crecimiento de los asentamientos irregulares y de la población residente en ellos. Según datos de INTEC (1995), se presentó un crecimiento sostenido de la cantidad de viviendas en asentamientos irregulares en Montevideo desde 1984 hasta 1994: de 2541 viviendas en 1984 pasamos a 4835 en 1990 y a 7013 en 1994. Asimismo, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 1998 hay 30208 viviendas y en 2004, 39116 relevadas en asentamientos irregulares en este departamento.

El total de la población de los asentamientos irregulares de Montevideo en 1998 es de 124.716 personas, un 10% de la población del departamento, mientras que en 2004 asciende a 144.707, siendo un 10.9% de la población del departamento (INE, 2006). Estos datos nos muestran un importante aumento en la cantidad de personas que viven en asentamientos irregulares en nuestra ciudad capital.

Cabe destacar que este fenómeno no se visualiza únicamente en Montevideo, sino que se presenta crecientemente en los alrededores de los centros urbanos principales del país. En 2006, el 6% de la

---

población total del país vive en asentamientos irregulares (196.000 personas), ubicadas en 53.700 viviendas (39116 en Montevideo y 14522 en el interior) (INE, 2006). Estos datos muestran una mayor concentración de viviendas y de población en asentamientos irregulares en Montevideo. El 10.9 % de la población en asentamientos está en Montevideo y un 2.9 % en el resto del país.

Creemos que toda disciplina que se precie de social debe hacer el esfuerzo de conocer la complejidad de la realidad para poder develar la esencia de los fenómenos y mediante “aproximaciones sucesivas” ir de lo abstracto a lo concreto (De Martino, 1999), de lo simple a lo complejo, abandonando el sentido común y desarrollando un análisis que nos permita situar a las personas dentro de un marco que las media y determina, que las hace ser de una forma y no de otra. Y desde allí aportar para la transformación de la realidad concreta, generando un movimiento entre el análisis teórico y la práctica, acercándonos al conocimiento de la realidad para poder transformarla.

Para el abordaje de esta monografía de grado se realizará una exploración bibliográfica que permita recoger elementos teóricos pertinentes para analizar el problema objeto de conocimiento que será delimitado y se tomarán insumos de nuestra práctica pre-profesional en la CIEFA PIAI.

Cabe destacar que la estructura de presentación de la misma tratará de no ir en detrimento de la necesaria interrelación entre las distintas categorías de análisis, lo que nos permitirá obtener una visión integral (pero no acabada) del tema planteado.

Desde esta mirada, nos interesa delimitar nuestro objeto de estudio como:

**Los procesos de expulsión de un número significativo de personas de la ciudad formal, hacia asentamientos irregulares en Montevideo, a partir de la década del 70, en el marco de las transformaciones en el sistema de acumulación capitalista.**

Las categorías que serán analizadas aportarán para la comprensión del problema de la vivienda a partir de la década del 70 y las distintas soluciones que las personas que lo sufren han podido darle. Sin embargo, nuestro interés se centra en desarrollar más ampliamente aquellos puntos que nos permitan relacionar el problema de vivienda con la conformación de asentamientos irregulares, en el entendido de que esta forma particular de solución también responde a la creación y recreación del hábitat: de la ciudad como producto social, que responde a, se crea y recrea en relación dialéctica con el capital.

---

Las hipótesis que guiarán el desarrollo de este estudio son:

- Que las transformaciones en el sistema de acumulación capitalista son claves para comprender infinidad de procesos sociales, entre ellos, la expulsión de un número significativo de personas de la ciudad formal.
- Que estas transformaciones se informan en relación dialéctica entre las economías dependientes y las economías madre, propiciando la adecuación de las primeras a las segundas, en función de su interés.
- Que los procesos de urbanización responden a las exigencias del sistema capitalista imperante - a esta relación entre las economías madre y las dependientes - y se readecuan en función de estas exigencias.
- Que la actual realidad urbana del Uruguay, donde se encuentran los asentamientos irregulares, se inscribe dentro de las transformaciones en el sistema de acumulación capitalista, y que esa realidad urbana puede explicarse y comprenderse en relación con ellas.
- Que el Estado uruguayo, inscripto en estas transformaciones, propicia la expulsión de personas de la ciudad formal, librando a las mismas a la consecución de distintas alternativas para la satisfacción de la necesidad de vivienda.
- Que los asentamientos irregulares no están desligados de los intereses del capital, sino que están íntimamente relacionados con ellos y son funcionales a los mismos.

En un primer capítulo plantearemos la génesis del sistema capitalista: las transformaciones que se dan en el pasaje del capitalismo competitivo al capitalismo monopolista y luego, del capitalismo monopolista al capitalismo tardío. Marcaremos la incidencia de las transformaciones del sistema desde una mirada histórico-crítica, haciendo énfasis en el análisis del Estado. También serán presentadas las transformaciones en el mundo del trabajo, por entender a éstas como vitales para la comprensión de las relaciones laborales y sociales que se informan dialécticamente con el capital y determinan las condiciones materiales de vida de una parte creciente de la sociedad: los que viven de la venta de su fuerza de trabajo.

---

En un segundo capítulo nos centraremos en la producción del hábitat: cómo se dan los procesos de urbanización y sus implicancias económicas, políticas y sociales; presentaremos la segregación territorial urbana, la pobreza urbana y los procesos de exclusión social. Luego, presentaremos los asentamientos irregulares y particularizaremos en esta forma de producción del hábitat mediante la comprensión de la autoconstrucción de la vivienda.

En un tercer capítulo plantearemos la realidad de nuestro país. Precisaremos brevemente la historia de nuestro Estado - nación para luego puntualizar cómo se plasman las transformaciones en el sistema de acumulación capitalista en el Estado Uruguayo a partir de la década del 70. Intentaremos plantear la vinculación de este Estado con la conformación de Asentamientos Irregulares mediante la presentación de las políticas de vivienda llevadas adelante en cada período de gobierno.

Por último, se incluirán algunas reflexiones finales que, lejos de pretender dar por concluido el tema, intentarán dar respuesta a las hipótesis planteadas y abrir otras interrogantes.

Para comprender el sistema capitalista y algunas de las transformaciones que ha sufrido a partir de la década del 70, creemos necesario plantear brevemente cuál ha sido su génesis.

1.a) De la Revolución Industrial a principios del siglo XX: el pasaje del Capitalismo competitivo al Capitalismo monopolista.-

Podríamos decir que un punto de inflexión en la historia del capitalismo es “...el doble hito de la primera revolución industrial en Inglaterra, que estableció la capacidad ilimitada del sistema productivo, iniciado por el capitalismo, para el desarrollo económico y la penetración global, y la revolución política francoamericana, que estableció los modelos de las instituciones públicas de la sociedad burguesa...” (Hobsbawm, 2001: 16). El avance de las comunicaciones (el invento del telégrafo eléctrico), del transporte (barco a vapor que une los continentes y el ferrocarril) y de la industria armamentística, sumado al aumento demográfico, colocan al continente europeo en una situación ventajosa ante el resto del mundo y continúa consolidándose (en este período) su supremacía económica y política: “...mientras que el mundo se ampliaba demográficamente, se reducía desde el punto de vista geográfico y se convertía en un espacio más unitario — un planeta unido cada vez más estrechamente como consecuencia del movimiento de bienes e individuos, de capital y de comunicaciones, de productos materiales y de ideas —, al mismo tiempo sufría una división.” (Hobsbawm, 2001: 22). Esta división responde al desigual grado de industrialización entre los distintos países que forman parte de los dos bloques del mundo (Europa por un lado, el resto del mundo por otro); “Así pues, en 1880 no nos encontramos ante un mundo único, sino frente a dos sectores distintos que forman un único sistema global: los desarrollados y los atrasados, los dominantes y los dependientes, los ricos y los pobres. Pero incluso esta división puede inducir al error. En tanto que el primero de esos mundos (más reducido) se hallaba unido, pese a las importantes disparidades internas, por la historia y por ser el centro del desarrollo capitalista, lo único que unía a los diversos integrantes del segundo sector del mundo (mucho más amplio) eran sus relaciones con el primero, es decir, su dependencia real o potencial respecto a él.” (Hobsbawm, 2001: 24).

Políticamente existe un “modelo general de la estructura y las instituciones deseables de un país “avanzado”, dejando margen para algunas variaciones locales.” Este modelo, llamado “estado-nación liberal-constitucional” (Hobsbawm, 2001: 30), debía tender a generar un Estado territorial limitado, soberano y con capacidad de promover un desarrollo económico nacional; contar con instituciones políticas y legales de corte liberal y representativo, con ciudadanos que tuvieran derechos legales y políticos básicos. Este tipo de modelo de Estado fue aplicado y perseguido en América Latina. (Hobsbawm, 2001: 30).

---

Los períodos de depresión económica hicieron mayormente visibles las contradicciones internas del sistema capitalista, en virtud del descontento que provocaron en el sector de la población que se vio afectado negativamente. El período que comienza en 1870 afectó de esta forma al sector que posee los medios de producción, por la *“la prolongada depresión de los precios, una depresión del interés y una depresión de los beneficios”* (Hobsbawm, 2001: 44), lo que llevó a una caída de la rentabilidad (no de la producción).

El Estado interviene en el mercado para proteger la producción industrial, *“impulsando a las industrias nacionales a abastecer los mercados domésticos”*, tanto en las economías del primer como del segundo sector del mundo. (Hobsbawm, 2001: 51). Sin embargo, no fueron las medidas proteccionistas la única “respuesta económica” a los problemas del capitalismo en su fase competitiva, sino que también lo fueron el “nuevo imperialismo”, la *“concentración económica y la racionalización empresarial”* (Hobsbawm, 2001: 51).

La expansión imperialista de las potencias mundiales se debió en gran parte al factor económico: la aceleración de la globalización de la economía, el incremento de la productividad por las tecnologías aplicadas y la necesidad de materias primas provenientes de las “economías dependientes”<sup>2</sup>, al avance en las comunicaciones, sumado al deseo de colonización, exacerbado por la emigración masiva de pobladores europeos a territorios remotos.

Los trusts norteamericanos son un ejemplo de la “concentración económica” que implica la fusión o cooperación de empresas que hubieran competido libremente en el mercado - tendiendo a la baja de los precios en beneficio del consumidor -, conformándose en un grupo dominante que controla el mercado *“...por encima de pueblos y Estados”* (Netto, 1997: 12).

Sobre la “racionalización empresarial”, podemos decir que también surge del período de depresión económica y que “responde a la necesidad” de organizar las empresas y la producción en función de mantener e incrementar la tasa de lucro, obteniendo *“mayor rendimiento a los trabajadores”* (Hobsbawm, 2001: 53).

Desde 1880 a 1914 se genera una transformación en la estructura de las grandes empresas: el gerente capitalista se “mueve” de su lugar de dirección para dejar paso a un técnico asalariado que responde a los intereses del patrón y bregará profesionalmente por la maximización de sus beneficios. Se tiende a despersonalizar la relación laboral directa patrón – empleado en la producción y se corporativiza la empresa, conviviendo en un mercado voraz con el pequeño taller y la empresa familiar: *“...la “libre competencia” es convertida en una lucha de vida o muerte entre los grupos monopolistas y entre éstos y los otros, en los sectores todavía no monopolizados.”* (Netto, 1997: 12).

---

<sup>2</sup> Caucho, petróleo, minerales, cobre, estaño, oro, plata, carne, cuero, lana, trigo, etc. (Hobsbawm, 2001: 72).

---

A partir de 1920 Taylor y Ford se posicionan como los pioneros de un sistema de producción masiva, con utilización racional de la maquinaria y mano de obra para maximizar la producción y el lucro. Básicamente se buscó: 1) aislar al trabajador del resto del grupo y transferir “...el control del proceso productivo a los representantes de la dirección, que decían al trabajador exactamente lo que tenía que hacer y la producción que tenía que alcanzar, a la luz de 2) una descomposición sistemática de cada proceso en elementos componentes cronometrados (estudio de tiempo y movimiento) y 3) sistemas distintos de pago de salario <sup>3</sup> que supusieran para el trabajador un incentivo para producir más.” (Hobsbawm, 2001: 53).

En este contexto brevemente reseñado, queda presentada la caída del liberalismo económico mundial basado en la aspiración teórica de la división internacional del trabajo y se marca el pasaje del “capitalismo competitivo” al “capitalismo monopolista”, que “...obedeció a la urgencia de viabilizar un objetivo primario: el aumento de los lucros capitalistas a través del control de los mercados.” (Netto, 1997: 8).

#### 1.b) Desde fines del primer cuarto del siglo XX a su fin: del Capitalismo monopolista al Capitalismo tardío.-

Cabe destacar que “...a lo largo de la historia del capitalismo, la subordinación de nuestras economías ha sido causa y condición del desarrollo capitalista global y que lo que se ha modificado son las formas y las magnitudes de dicha subordinación.” (Olesker, 2001: 15). A la inicial mundialización comercial, se le suma una progresiva incorporación de las relaciones financieras. Luego, a partir de 1970, se incluye la dimensión productiva, con presencia directa de capitales centrales en los países dependientes: “ya no se trata sólo de vender productos o de prestar dinero para que allí los produzcan capitales nacionales, sino directamente la inversión de capitales mundiales que transasan las fronteras nacionales.” (Olesker, 2001: 14). Este aumento cuantitativo y cualitativo de la mundialización supone un desarrollo global de las fuerzas productivas desigual y combinado. Desigual, porque el ritmo de crecimiento de los distintos sectores del mundo sustenta y permite la apropiación de unos de la riqueza de los otros, manteniendo las relaciones de subordinación y dominación. Combinado, “...porque el mayor desarrollo de unos se sustenta en el menor

---

<sup>3</sup> Cabe destacar que este modelo de gestión empresarial sigue vigente en la actualidad (evidentemente con algunas variantes), particularmente en las empresas que se rigen por formas de trabajo basadas en el “Management” norteamericano. Como ejemplo, el punto 3 es una de las bases del sistema de remuneraciones variables en base a evaluación de desempeño que se promueve y premia desde instituciones nacionales de aval en gestión de calidad empresarial (Comité Nacional de Calidad y Laboratorio Tecnológico del Uruguay – LATU). También la tendencia al aislamiento del trabajador del resto de su grupo es uno de los factores que ha llevado a la descomposición del sindicato como forma de presión y negociación colectiva y de desconocimiento del ejercicio de un derecho constitucional.

---

*desarrollo de los otros y de esa articulación surge el marco necesario para sostener la acumulación mundial liderada por los países centrales.” (Olesker, 2001: 14).*

Creemos que para comprender el pasaje del capitalismo monopolista al capitalismo tardío, tanto en las economías dependientes como en las economías madre y en su relación, es necesario tener presentes determinados hechos que cambiaron el rumbo de la humanidad. La Primera Guerra Mundial, la Crisis del 29, la Segunda Guerra Mundial y la oleada golpista en América Latina y el resto del “tercer mundo” son algunos de esos hechos que tienen consecuencias sustanciales en el desarrollo económico, político, social y cultural de las distintas sociedades. Para nuestro análisis, se tomarán básica y brevemente los tres primeros puntos mencionados: desarrollo económico, político y social.

Luego de la Primera Guerra Mundial (1914-1918)<sup>4</sup> y fundamentalmente de la Crisis de 1929-1933<sup>5</sup>, se presenta una deflación de la economía a escala mundial. Esta crisis, con la disminución de la producción de Estados Unidos y Alemania en 2/3, lleva a la desaceleración de la economía, a la disminución del intercambio de bienes, servicios y personas y al reforzamiento de la vuelta al proteccionismo en los gobiernos occidentales. También se generan períodos de desempleo alto sostenido, de negación de préstamos internacionales, de caída del ahorro individual, etc.

Se intensificó la acción antiimperialista en las colonias del “tercer mundo”<sup>6</sup> donde ya existían movimientos nacionales anticoloniales (Egipto, India). En parte se debió al “...hundimiento del precio de

---

<sup>4</sup> Debemos tener presentes las consecuencias políticas que tuvo la primera guerra mundial, brevemente, los países del bloque “ganador” de la guerra impusieron el pago de montos importantes de dinero a los países “perdedores”, como reparación de los costos asumidos por la guerra. La financiación de los pagos fue realizada mediante préstamos de los Estados Unidos, economía que no precisaba del resto del mundo para subsistir en este período, dado que sólo necesitaba importar algunas materias primas para su desarrollo económico. Varios de esos países endeudados no abonaron sus préstamos.

A su vez, la implementación de sistemas de producción como el Fordismo llevaron rápidamente a la sobreproducción y especulación, en virtud de que no se mantuvo el equilibrio entre la demanda y la productividad del sistema. (Hobsbawm, 1999).

<sup>5</sup> “En efecto, si no se hubiera producido la crisis económica, no habría existido Hitler y, casi con toda seguridad, tampoco Roosevelt. Además, difícilmente el sistema soviético habría sido considerado como un antagonista económico del capitalismo mundial y una alternativa al mismo. (...) Por decirlo en pocas palabras, el mundo de la segunda mitad del siglo XX es incomprendible sin entender el impacto de esta catástrofe económica.” (Hobsbawm, 1999: 93)

<sup>6</sup> Se utiliza la expresión “tercer mundo” en relación al concepto desarrollado por Hobsbawm (1999) sobre la conformación política del mundo a partir de la revolución de octubre de 1917. Con “primer mundo” se refiere a las potencias económicas y políticas capitalistas, con “segundo mundo” a la URSS básicamente y a

---

*los productos básicos en los que se basaban las economías coloniales (o cuando menos sus finanzas públicas y sus clases medias), y en parte porque los países metropolitanos sólo se preocuparon de proteger su agricultura y su empleo, sin tener en cuenta las consecuencias de esas políticas sobre las colonias.”* (Hobsbawm, 1999:113)

Las consecuencias económicas de la depresión para el “tercer mundo” (hundimiento de los precios de las materias primas exportadas <sup>7</sup>, la retracción de la inversión extranjera, la disminución de crédito internacional), tuvieron repercusiones directas en la conformación política de los gobiernos, cada uno con sus particularidades (militaristas, derechistas o izquierdistas), aunque *“El cambio no fue siempre tan inmediato como en América Latina, donde doce países conocieron un cambio de gobierno o de régimen en 1930-1931, diez de ellos a través de un golpe militar.”* (Hobsbawm, 1999:111). Uruguay fue uno de estos países donde se instaura un régimen de gobierno militar en 1933 y conocerá dos regímenes militares más dentro del mismo siglo (1942 y 1973).

A partir de 1931, Gran Bretaña *“...abandonó el libre comercio, que desde 1840 había sido un elemento tan esencial de la identidad económica británica...”* (Hobsbawm, 1999:102), marcando el retorno al proteccionismo para *“...dar prioridad a las consideraciones sociales sobre las económicas en la formulación de sus políticas.”* (Hobsbawm, 1999:102). En varios países del “primer mundo” se implantan modernos sistemas de seguridad social (Estados Unidos, por ejemplo, con la ley de 1935 de seguridad social) para atenuar las consecuencias sociales del desempleo. En general, se trata de un esquema de protección social que otorga al Estado la responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos. La formación de una nueva clase social de asalariados industriales en el siglo XIX con su miseria material y moral, su conciencia de clase y sus movimientos reivindicativos en Europa Continental, determinó en gran medida el surgimiento de la legislación social y de un conjunto de medidas de protección social que pasaron a constituir, entre los años 1930 y 1970, los pilares del “Estado de Bienestar” (Fílguera, 1998).

También es conveniente destacar que las tres dimensiones de la ciudadanía de T.H. Marshall en la década del 1950, como parte de la doctrina que informa el “Estado de Bienestar”, *“...están materializadas en las condiciones de vida que ofrecen las ciudades europeas a la mayoría de sus habitantes.”* (Ziccardi, 2001: 111). La dimensión civil asociada a las libertades individuales (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión); la dimensión política, asociada al concepto de democracia, del sufragio universal y de ser elector y elegible; y la dimensión social, ligada a los derechos universalizados de protección a la salud, a la educación, a la seguridad social, etc.

---

los Estados que adscriben o simpatizan con el socialismo de la URSS y con “tercer mundo” a las colonias y economías dependientes del “primer mundo”.

<sup>7</sup> Cabe destacar que *“...Los precios de los productos primarios, de los que dependía el tercer mundo, se hundieron mucho más que los de los productos manufacturados que se compraban a Occidente.”* (Hobsbawm, 1999: 93).

---

En América Latina entre 1930 y 1970 – 80 se instala como modelo de desarrollo (con sus distintas variantes locales) el *“modelo sustitutivo de importaciones”* (Filgueira, 1998:78). Como características generales de este modelo, se destaca que el Estado asume un rol central en el proceso de desarrollo económico y social, apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación. Mediante estas divisas se financia (con subsidios y medidas proteccionistas) el crecimiento de las industrias nacionales orientadas a abastecer el mercado interno.

Este tipo de Estado también invierte en la realización de obras de infraestructura económica y social que habilitan el proceso de modernización y cumple el rol de absorber mano de obra excedente (captación de empleo público).

Uruguay fue uno de los países de América Latina que sostuvo una cobertura universal o casi universal en lo que respecta a servicios de protección social básicos: sistemas de seguro social, de servicios de salud y educación primaria e inicial secundaria a toda la población. Sin embargo, el acceso no es igualitario, sino que se estratifica en virtud de la posición que se juega dentro del sistema de empleo: *“Los trabajadores del Estado y los profesionales, servicios urbanos y trabajadores fabriles urbanos tuvieron acceso en ese orden a protecciones y beneficios, y también en ese orden estratificaron calidad y acceso.”* (Filgueira, 1998:85). Luego les siguen los autoempleados, el sector informal, desempleados crónicos, y trabajadores rurales.

Este sistema de protección social se funda en las exportaciones de bienes primarios, los que tienen muy baja necesidad de mano de obra aplicada y alta rentabilidad internacional. Se habilitan procesos migratorios del sector rural al sector urbano, incorporándose la mano de obra excedente a las nuevas industrias apoyadas por el Estado para el abastecimiento del mercado interno y en la captación de nuevos empleados públicos (ingreso al aparato estatal). Esta inclusión de sectores subordinados rurales a la economía urbana, sumado a la temprana sindicalización, permitió negociar e implementar estos programas de protección social de corte universal o casi universal estratificado.

La instauración de una política económica compensatoria (ampliación del mercado interno, restricción de importaciones, control de cambios mediante la Banca Central, devaluación cambiaria y compra de excedentes de exportación mediante gasto público deficitario), tiene lugar por la situación mundial antes expuesta y porque *“...existían reservas de varios tipos en estas economías para dinamizar sus procesos de acumulación, a pesar de una considerable deflación de la economía capitalista mundial, con la que se mantuvieron vínculos de todos modos.”* (Kalmanovitz, 1983: 91).

Los períodos de auge no suprimen las contradicciones inherentes a la lógica del capital: crisis cíclicas y estructurales, socialización de la producción versus apropiación privada del producto. La ley general de la acumulación capitalista, considerada a largo plazo, intercaló períodos de crecimiento

---

acelerado seguidos de fases de crecimiento desacelerado, que derivan en crisis económicas generalizadas (crisis de superproducción y superacumulación).

Siguiendo los aportes de Behring (1998: 35), estas crisis de superproducción y de superacumulación están ligadas a *"...a substituição de trabalho vivo por trabalho morto, ou seja, a elevação da composição orgânica do capital, é um processo que está na gênese da queda da taxa média de lucros: a produção de mais mercadorias é paradoxal, se se considera a restrição relativa do consumo dos trabalhadores."* Los seres humanos son necesarios para el consumo, pero ya no lo son tanto para la producción. La "economización de trabajo vivo" implica la inversión en y el uso de tecnología, que permite disminuir parte del costo del capital variable (mano de obra) y que tiende a una baja de los salarios, al aumentar el contingente del ejército de reserva. Se tiende a sustituir fuerza de trabajo por maquinaria, alterando la composición orgánica del capital, y por último, la caída de la tasa de lucro.

Una vez generalizado el progreso técnico aplicado a la producción, desaparece el superlucro generado en las primeras inversiones de capital, lo que provoca una desvalorización del capital total, y que puede derivar en el funcionamiento con pérdidas de las empresas pequeñas o en su eliminación y/o absorción por las grandes corporaciones (superacumulación) (Behring, 1998: 36).

Completando los aportes de Behring (1998) con los de Netto (1997: 9), en el capitalismo monopolista se introducen algunos fenómenos en la economía, de los cuales destacamos: 1) el aumento progresivo de los precios de las mercancías y servicios producidos por los monopolios, 2) tasas de lucro más altas en los sectores monopolizados, 3) la inversión se concentra en los sectores no monopolizados, en la medida que invertir en los monopolizados se torna difícil, 4) la introducción de tecnología tiende a disminuir el uso de mano de obra, aumentando el desempleo, etc. Estos y otros fenómenos derivan en contradicciones inherentes al propio sistema que repercuten en el tipo y acción que el Estado tomará bajo esta fase del capitalismo, dada la necesaria intervención extraeconómica que el sistema demanda.

Así pues, el Estado deja de ser sólo el *"...celoso guardián de las condiciones externas de la producción capitalista"*, con una intervención que traspasa la frontera de garantizar la propiedad privada de forma puntual y únicamente para preservarla. El Estado pasa a incidir *"...en la organización y en la dinámica económica desde adentro, y de forma continua y sistemática."* (Netto, 1997: 13), pudiendo distinguir nuevas funciones económicas que podrían catalogarse en directas e indirectas. Algunas de sus funciones económicas directas son: *"...su inserción como empresario en los sectores básicos no rentables (especialmente aquellos que proveen a los monopolios, a bajos costos, energía y materias primas fundamentales), la asunción del control de las empresas capitalistas en dificultades (se trata aquí de la socialización de las pérdidas, que frecuentemente se sigue, cuando superadas las dificultades, de la reprivatización), la entrega a los monopolios de complejos constituidos con fondos públicos, los subsidios inmediatos a los monopolios y la garantía explícita de lucro*

---

por el Estado.” (Netto, 1997: 14). Dentro de las indirectas se destacan: “...las encomiendas/compras del Estado a los grupos monopolistas(...), los subsidios indirectos, las inversiones públicas en medios de transporte e infraestructura, la preparación institucional de la fuerza de trabajo requerida por los monopolios y, (...) los gastos con investigación.” (Netto, 1997:14). También en el terreno estratégico, el Estado genera “las líneas de la dirección del desarrollo, a través de planes y proyectos de mediano y largo plazos” (Netto, 1997:15), organizando la economía y administrando los ciclos de crisis.

Podemos aseverar que este Estado “opera para propiciar el conjunto de condiciones necesarias a la acumulación y valorización del capital monopolista” (Netto, 1997:15), superponiéndose sus funciones económicas y políticas. Una de las funciones primordiales de este Estado - donde se imbrica una función económica con una función política - es la conservación y reproducción de la fuerza de trabajo ocupada y excedentaria (ejército de reserva cada vez más amplio), no sólo en lo que respecta a su manutención mínima y disponibilidad zafra (con mecanismos de seguridad social y de prestaciones sociales), sino también en la preparación para su movilidad en función de los intereses, necesidades y proyectos del monopolio.

Siguiendo a Hobsbawm (1999: 423), podríamos decir que “En la medida en que la economía transnacional consolidaba su dominio mundial iba minando una grande, y desde 1945 prácticamente universal, institución: el estado-nación, puesto que tales estados no podían controlar más que una parte cada vez menor de sus asuntos. Organizaciones cuyo campo de acción se circunscribía al ámbito de las fronteras territoriales, como los sindicatos, los parlamentos y los sistemas nacionales de radiodifusión, perdieron terreno, en la misma medida en que lo ganaban otras organizaciones que no tenían estas limitaciones, como las empresas multinacionales, el mercado monetario internacional y los medios de comunicación global de la era de los satélites.”

El capitalismo monopolista potencia las contradicciones del capitalismo competitivo y agrega nuevas contradicciones, pero, a su vez, “...desflagra complejas procesos que juegan en el sentido de contrarrestar la ponderación de los vectores negativos y críticos que detona.” (Netto, 1997: 8). La prosperidad coyuntural y funcional al momento histórico del proceso del capital, llevó a la disminución del ejército de reserva y a una presión alcista de los salarios, aumentando la inflación. Sumado a esto, la sindicalización de los asalariados y su presión política influye en la inclusión de algunos de sus reclamos en la agenda del Estado.

Así pues, se incluye dentro de la agenda estatal el tratamiento de la “cuestión social”, pero no entendida como el “...conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista” (Pastorini, 2001:73), sino como problemáticas particulares que deben ser tratadas cada una por separado, atacadas por políticas sociales parciales y fragmentadas. Estas refracciones o vetas de la cuestión social son ubicadas doblemente dentro del

espacio público y privado del desarrollo de la vida de los seres humanos: se interviene desde el espacio público, desde el Estado, brindando las “posibilidades” al individuo de satisfacer su necesidad recortada y, desde ese espacio público, se lo responsabiliza a nivel privado de ser quien mantiene esa carencia, pasando un problema colectivo y social a la órbita privada e individual de responsabilidad y resolución últimas (Brevemente es lo que podríamos llamar “psicologización” siguiendo a Netto, 1997).

Podemos afirmar que la “psicologización” que según Netto (1997) se logra en el orden monopolista *“...implica un tipo nuevo de relación “personalizada” entre él (individuo) e instituciones propias del orden monopólico que, si no se muestran aptas para solucionar las refracciones de la “cuestión social” que lo afectan, son suficientemente laxas como para entrelazar, en los “servicios” que ofrecen y ejecutan, desde la inducción comportamental hasta los contenidos económico-sociales más sobresalientes del orden monopolista – en un ejercicio que se constituye en verdadera “pedagogía” psicosocial, enfocada a sincronizar los impulsos individuales y los papeles sociales propiciados a los protagonistas.”* (Netto, 1997: 33). El Estado se posiciona como aparato fiel al orden monopólico, agregando como función fundamental la de mitigar las diferencias de clase y esconder su esencia burguesa, siendo quien controla y cohesiona a la sociedad, en función del interés del capital. Este Estado *“...al buscar legitimación política a través del juego democrático, es permeable a demandas de las clases subalternas, que pueden hacer incidir en él sus intereses y sus reivindicaciones inmediatas”* (Netto, 1997: 18), sintiéndose representados, tenidos en cuenta y formando parte de este Estado, aplacando su malestar y disconformidad.

La “cuestión social” es intrínseca al desarrollo y constitución del capitalismo, y se instaura doblemente, como conquista de las clases que viven de la venta de su fuerza de trabajo y como forma de “apacarlos” por parte de la clase burguesa dominante, con la intención de mantener el orden social establecido y asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del capital.

Durante las épocas de guerra y fundamentalmente durante y luego de la segunda Guerra Mundial el mundo se convierte en un lugar inestable, con una economía y política ligadas a la manutención de los conflictos bélicos, que dinamizan la economía por un lado, pero que socavan el equilibrio a la interna de los estados-nación participantes – y dependientes - por otro.

Políticamente, luego del final de la Segunda Guerra Mundial *“...la inestabilidad resultaba también evidente para los Estados Unidos, protectores del statu quo global, que la identificaban con el comunismo soviético (a la zona del tercer mundo) o, por lo menos, la consideraban como un recurso permanente y potencial para su contendiente en la lucha global por la supremacía. Casi desde el principio de la guerra fría, los Estados Unidos intentaron combatir este peligro por todos los medios, desde la ayuda económica y la propaganda ideológica, pasando por la subversión militar oficial o extraoficial, hasta la guerra abierta, preferiblemente en alianza con un régimen local amigo o comprado, pero, si era preciso, sin apoyo local.”* (Hobsbawm, 1999:433). De aquí que, comenzando en la década del 60 y

---

hasta entrados los 80 hubo una oleada golpista en América Latina que no responde a la existencia real y fundamentada de guerrillas armadas, salvo algunas excepciones. En nuestro continente *“...las fuerzas que resultaban más importantes para promover el cambio eran los políticos civiles y los ejércitos. La ola de regímenes militares de derecha que empezó a inundar gran parte de Sudamérica en los años sesenta (...) no era, en principio, una respuesta a la existencia de rebeldes armados.”* (Hobsbawm, 1999:440). Sino que lo fue la ideología de izquierda crecientemente adoptada en el tercer mundo (si bien no fuese adoptada desde una doctrina ortodoxa).

Podríamos decir que el fundamento de la crisis estructural que comienza en 1968-70, fue el exceso de la capacidad de producción de los países centrales y la lógica del capital, siguiendo su tendencia de utilización decreciente del valor de uso de las mercaderías. A inicios de los años 70, se presentó una fuerte caída de la tasa de lucro, agotándose el patrón de acumulación vigente, en virtud de su incapacidad de responder a la retracción del consumo, producto del desempleo estructural y de las barreras arancelarias a nivel internacional. Se generó un incremento del sector financiero, a partir del aplastamiento de lucros del sector productivo-comercial, llevando la fuga de capitales hacia aquel sector. También se centraliza el capital por medio de fusiones de empresas.

Desde varios sectores se visualiza al “modelo sustitutivo de importaciones” como uno de los “culpables” de esta crisis de acumulación (Grassi y otros, 1994: 6). Por un lado, *“...los keynesianos afirmaban que los salarios altos, el pleno empleo y el estado de bienestar creaban la demanda del consumidor que alentaba la expansión, y que bombear más demanda en la economía era la mejor manera de afrontar las depresiones económicas.”* (Hobsbawm, 1999: 409). Por otro lado, *“...los neoliberales aducían que la economía y la política de la edad de oro dificultaban – tanto al gobierno como a las empresas privadas – el control de la inflación y el recorte de los costes, que habían de hacer posible el aumento de los beneficios, que era el auténtico motor del crecimiento en una economía capitalista.”* (Hobsbawm, 1999: 409). Este depósito de culpas en el Estado, realizado por los neoliberales, fue posible dado el desplazamiento de la lucha de clases al Estado, en el período del Estado de bienestar. Este corrimiento de la lucha de clases fue propiciado por la doble condición del Estado, que por un lado, resguardaba las condiciones de crecimiento y expansión del capital y que, por otro lado, *“...propiciaba la expansión de derechos sociales y el reconocimiento de condiciones de vida mínimas para el conjunto de la sociedad.”* (Grassi y otros, 1994: 7)

El objetivo central en el capitalismo tardío es *“...recomponer la tasa de plusvalía y por ende de ganancia a nivel mundial, mediante la combinación de una profunda reconversión tecnológica, sobre todo en los países centrales, y un deterioro de las condiciones de trabajo, en especial en los países dependientes; una combinación de formas de plusvalía relativa y absoluta.”* (Olesker, 2001: 16).

---

Para el logro de este objetivo primordial, el Estado en su doble condición: por un lado, fiel al desarrollo del capital (función económica), por otro lado, legitimador del poder público (función política), se adecua a los “nuevos” requisitos. Se pasa de un Estado que participaba en la economía a un Estado subsidiario y regulador, en el entendido de regular para asegurar el funcionamiento competitivo de los mercados, adoptándose la doctrina neoliberal.

Se promueve el libre comercio, en reemplazo a la política proteccionista del período anterior; se alienta a la inversión extranjera, mediante la apertura a la libre actuación de las transnacionales, eliminando barreras, controles y regulaciones y permitiendo su instalación con beneficios directos en las llamadas “zonas francas”. También se otorgan beneficios indirectos, mediante la inversión en infraestructura y la socialización de los costos de preparación y manutención de la mano de obra, como ya fuera planteado anteriormente.

Se propicia la desregulación del mercado laboral <sup>8</sup> y se intenta reformar el sector público mediante privatizaciones de aquellos sectores que pueden ser de interés para el inversor privado, es decir, donde puede haber una generación de lucro. En el caso uruguayo, si bien se adoptaron reformas como la de la seguridad social (1996), no han tenido andamio las iniciativas de privatización de las empresas públicas, por el ejercicio directo de la ciudadanía.

El sistema de políticas sociales centralizadas, universalistas y estatales da paso a políticas descentralizadas, focalizadas, y con delegación de funciones en la sociedad civil y en el individuo particular. Pasan de ser vistas como inversión a ser vistas como gasto.

El modelo de acumulación neoliberal reorienta la política social en una dirección contraria a la adoptada en el modelo keynesiano de mediados de siglo: ahora “...ni consumos colectivos, ni derechos sociales, sino asistencia focalizada hacia aquellos con menor capacidad de presión. La vivienda, la educación, la alimentación, el trabajo, el salario pierden su condición de derechos para ser recursos cuyo acceso regula únicamente el mercado, el no acceso deja de constituir un problema del Estado, para devenir un problema de particulares. La política de legitimidad oscilará entre el asistencialismo y la represión.” (Grassi y otros, 1994: 21-22). El Estado elimina y/o disminuye al mínimo las prestaciones sociales del período anterior, responsabilizando al individuo y su familia de la satisfacción de las necesidades, transfiriendo responsabilidades a la sociedad civil.

Creemos que la “cuestión social” sigue siendo el “...conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista” (Pastorini, 2001:73), y que se transforma históricamente, consistiendo en el neoliberalismo, “...en la existencia de inútiles para el mundo,

---

<sup>8</sup> Las transformaciones en el mundo del trabajo serán abordadas específicamente en el punto 1.c de este mismo capítulo.

---

*supernumerarios y alrededor de ellos, una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestiguan el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas.” (Castel, 1997:465). Es decir, que dentro de la conformación de clases y de su lucha se incluye ahora una nueva categoría de personas que no son integradas al proceso productivo pero son funcionales a éste. Estas personas, atomizadas en sus relaciones sociales, no pertenecen y esperan “ser explotados”, aunque sea circunstancialmente. El empobrecimiento de un número creciente de personas y su expulsión de determinados ámbitos “...ya no es la manifestación de un sistema que estaría ‘funcionando mal’ (en crisis), sino la contracara del funcionamiento correcto de un nuevo modelo social de acumulación.” (Grassi y otros, 1994: 6).*

El neoliberalismo representa una nueva estrategia para dar continuidad al mismo sistema social regido por el Capital, no es una contra-revolución. Pero esto no quita el hecho de que en décadas anteriores el desarrollo de la lucha de clases permitiera incorporar en el proyecto hegemónico de clase burguesa algunas demandas sociales de los trabajadores. Después de la Segunda Guerra Mundial, la burguesía extremadamente enflaquecida (excepto en Estados Unidos) fue obligada a hacer concesiones en todos los planos a los trabajadores, en función con la lucha de clases. A partir de 1978, la burguesía mundial emprendió en proyecto “propio”: la modificación internacional de las relaciones políticas entre las clases desmantelando las instituciones que materializaban el estado anterior.

Se separa la economía de la política, esferas imbricadas en el período anterior del capitalismo monopolista. La objetividad de la ciencia económica pasa a ser el sustento de la racionalidad política, tornándose la base de las acciones y dejando en un segundo plano la persecución de “...fines y objetivos dirigidos al bien común”. (Grassi y otros, 1994: 8). Las consecuencias sociales de las “crisis” se naturalizan y se presentan como el “costo social del ajuste”.

Este período que comienza en la década del 70, con una recesión generalizada de la economía mundial, con una aguda crisis fiscal, procesos inflacionarios no controlados y en alza, dificultades financieras que entorpecen la dinámica productiva (traducidas en falta de inversión de capital en los procesos productivos), la llamada “nueva división internacional del trabajo”<sup>9</sup>, y la instalación de gobiernos militares, con un carácter represivo y cercenador de las libertades personales y colectivas (represión sindical y política), moldean un nuevo escenario en América Latina, donde “...los problemas que habían dominado en la crítica al capitalismo de antes de la guerra, y que la edad de oro había eliminado en buena medida durante una generación — la pobreza, el paro, la miseria y la inestabilidad — reaparecieron tras 1973.” (Hobsbawm, 1999: 406).

---

<sup>9</sup> “...es decir: sobre el traslado en masa de las industrias productivas del mercado mundial desde las economías industriales de primera generación, que antes las habían monopolizado, hacia otros lugares del mundo.” (Hobsbawm, 1999: 363)

---

### 1.c) Principales transformaciones en el mundo del Trabajo en el Capitalismo tardío.-

Creemos necesario crear un apartado especial para las transformaciones en el mundo del trabajo en el marco de las transformaciones en el sistema de acumulación capitalista. Esto es debido a que profesamos vital resituar la tensión en la relación capital/trabajo y las formas de dominación que se objetivan en nuevos fenómenos sociales que tienen que ver con el mundo del trabajo.

Para Castel el trabajo es *“...un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social. Existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que “ubren” a un individuo ante los riesgos de la existencia”* (Castel, 1999: 15).

Tomando a Kaztman y Retamoso (2005: 136) en el Uruguay de mediados del siglo XX se compuso un escenario *“cercano a lo que Castel llamó la “sociedad asalariada”*”. Dicha “sociedad asalariada” tiene como característica que *“la mayoría de la gente extrae su renta, su estatus, su protección, su identidad, su existencia social, su reconocimiento social, del lugar que ocupan en el salario. Este lugar es el que les permite acceder a otros sectores de la actividad (al esparcimiento, a las vacaciones pagas, a la cultura, a la educación). Una condición de trabajo estable da una especie de umbral a partir del cual se puede llegar a otros campos.”* (Castel, 1999: 26). Este tipo de sociedad permitió darle protección al trabajador, asegurando a los ciudadanos derechos y garantías vinculados al empleo ( “leyes obreras”: ley de la silla, ley de las 8 horas, salario vacacional, seguridad social, etc.), donde *“la remuneración no se reduce a un mero intercambio de mercado sino que se inscribe en la seguridad, a través de la doble instancia de obligaciones que representa el derecho al trabajo y a la protección social”* (Castel, 1999: 27).

A partir de la década del 70, década que implica varios procesos mundiales reseñados anteriormente y la instauración de la dictadura militar en el Uruguay, se promueven modificaciones en el sistema de acumulación capitalista. La desregulación de la economía (el Estado mantiene sus funciones de fijación de tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria únicamente), la autonomía del sector financiero y el desmantelamiento del sector público son características de este nuevo régimen. El Estado abandona las funciones de promoción e integración social a través del trabajo, pasando a ser su intervención en este ámbito de control específicamente. La precariedad del empleo reemplaza a la estabilidad, desestabilizando la condición salarial y la posibilidad del asalariado de pensar en un proyecto de futuro a largo plazo, devolviéndolo al “vivir al día” que durante siglos fue su condición (Castel, 1999: 26).

En este proceso de transición de un régimen de acumulación a otro y particularmente en la instauración del segundo, se distinguen algunos aspectos que tienden hacia una agudización de la

---

fragmentación social y refieren al empleo. Se consolida la descentralización, transnacionalización, y fragmentación geográfica del proceso productivo y se incluye más aceleradamente la fuerza femenina en el mercado de trabajo. Se descentraliza la producción pero se acrecienta la centralización y la concentración de la riqueza (Olesker, 2001).

Las relaciones laborales se precarizan, apareciendo la sub-proletarización y la expansión sin precedentes del desempleo estructural. La consolidación del modelo neoliberal “...*incluye por definición la informalidad laboral, el desempleo, el subempleo, la desprotección laboral y, consecuentemente, la pobreza.*” (Grassi y otros, 1994: 5).

Siguiendo los aportes de Ziccardi (2001: 92), si bien las tasas de desempleo son preocupantes, “...*lo que ha crecido aun más en las ciudades es la informalidad y precariedad en el empleo, lo cual representa en promedio entre el 30 y el 50 % de las actividades económicas urbanas en América Latina.*”. Se instauro la flexibilización laboral como una forma de bajar los costos por parte de las empresas, incluyendo la tercerización (contratación de servicios de una empresa, obviando las prestaciones sociales que hubiese tenido que abonar el patrón, tanto al Estado como al trabajador dependiente); el subempleo (entendido como tendencia a la precarización del trabajo, que desencadena cambios psicosociales y culturales expresados en las distintas trayectorias ocupacionales); la desafilación (que revela las dificultades en la distribución del ingreso y afecta las identidades y pertenencias de los distintos grupos de trabajadores); el autoempleo, etc.

El Estado se cuestiona la intervención en el ámbito económico y en la distribución del gasto social, disminuyéndose éste como medida de ajuste fiscal “recomendada” por organismos internacionales como el Banco mundial y el Fondo Monetario Internacional (Pastorini, 1995).

A su vez, el envejecimiento de la población de nuestro país <sup>10</sup> lleva a que la mayoría de ese gasto social sea destinado a cubrir las prestaciones de la población inactiva (jubilaciones, pensiones).

*“Las transformaciones en el mundo del trabajo con sus procesos de flexibilización y más concretamente de precarización de las relaciones laborales exigen grandes sectores de la clase trabajadora dispuesta a ingresar al mercado laboral cuando el capital así lo disponga, ya sea para ocupar puestos de trabajo con salarios y condiciones laborales inhumanas (un ejemplo paradigmático en Uruguay son las empresas de limpieza y las de seguridad) o para tareas*

---

<sup>10</sup> Según datos de Davricux (1987), la población mayor de 65 años aumenta de un 8% en 1963 a un 12% en 1985. Consecuentemente, el número de beneficiarios de jubilaciones aumenta de un 13% en 1964 a un 23% en 1983. En parte, esto se debe a las bajas tasas de mortalidad y a bajos niveles de fecundidad, asimilables a las transformaciones demográficas de los países industrializados.

A estos datos debemos de leerlos teniendo presente la disminución de la recaudación del Banco de Previsión Social (BPS) dadas las transformaciones en el mundo del trabajo (Lombardi, 1987).

---

*eventuales con contratos a término y salarios asimismo irrisorios.*” (Bentura, 2003: 27). Habiendo mayor oferta que demanda de mano de obra no calificada, con la introducción de tecnología que sustituye a la mano de obra humana o la excluye por su capacidad o no de “reconversión”, el agotamiento de la sustentabilidad del modelo de sustitución de importaciones y la ascendente concentración del ingreso que compone una distribución cada vez más desigual del mismo, (Lombardi, 1989: 50) se generan masas de personas desempleadas (necesarias para el crecimiento del capital, al tender a la baja de los costos de la mano de obra) que están dispuestas a y esperando ser explotadas. Son lo que Castel llama *“supernumerarios”*, excedentarios, personas que se encuentran en *“una situación de inutilidad social, no son integrables, ni siquiera están explotados en el sentido habitual del término.”* (Castel, 1999: 28). Quedan por fuera del proceso productivo y sin herramientas de lucha o de presión para modificar su condición, dada la precarización de las relaciones laborales, el creciente individualismo que este régimen genera y el desmantelamiento de la organización sindical, producido por la creciente desindustrialización y, particularmente en nuestro país, por la dictadura militar de 1973-1984.

Si bien esta situación es común entre los habitantes del asentamiento, cabe destacar que *“cerca de 2/3 de los hombres que habitan en los asentamientos tiene algún tipo de trabajo remunerado”* (Grupo aportes y autores varios, 1997: 20), lo que implica la búsqueda individual de rutas de salida, como es el autoempleo o el tener que aceptar salarios bajos, que no permiten la cobertura mínima de las necesidades básicas. Tengamos en cuenta que actualmente en nuestro país el salario mínimo nacional por un trabajo de 8 horas diarias con 36 horas corridas de descanso, al 1° de enero de 2007 es de \$ 3075 (pesos uruguayos tres mil setenta y cinco) (INE, 2007), mientras que la canasta básica familiar a la misma fecha está prorrateada en \$ 30012 (pesos uruguayos treinta mil doce) (Semanao Búsqueda, 2007).

El trabajo pierde la protección que se le dio en el estadio anterior del capitalismo por el Estado y vuelve a ser considerado - descaradamente - como una mercancía a intercambiar en el libre juego de mercado, al punto de permitirse y regularse ese salario mínimo, sabiendo que el costo de la canasta básica familiar es ampliamente superior (10 veces más).

La ocupación irregular de tierras es - al menos en sus comienzos - una de las estrategias para cubrir la necesidad de vivienda de aquellas personas que caen dentro de la categoría de *“supernumerarios”* o *“excedentarios”* de un sistema perverso que, para seguir creciendo en la acumulación de capital, genera y necesita un *“ejército de reserva”* viviendo al margen y dispuesto a vender su fuerza de trabajo y ser *“explotado”* por prestaciones mínimas.

Con estas condiciones del capital, *“el asentamiento es el espacio ideal para la reproducción de esta nueva fuerza de trabajo, ya que la misma se logra con costos muy inferiores a los exigidos en la ciudad consolidada donde reproducir*

---

*la fuerza de trabajo implica ingresos que permitan el pago de alquiler, de impuestos, agua, luz, etc.* (Bentura, 2003: 27), servicios que no se tienen en el asentamiento y cuando se consiguen se “está colgado” por la imposibilidad de pago.

---

## CAPÍTULO 2.- PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT.-

En este capítulo trataremos de mostrar cómo la producción del hábitat se relaciona con el sistema de acumulación capitalista, se transforma, adecua e informa los procesos sociales en consonancia con éste. A su vez, intentaremos articular algunos de los procesos sociales que tienen lugar en el espacio urbano y con el espacio urbano, informando y reforzando las relaciones sociales y la distribución territorial de las personas y los grupos.

### 2.a) Procesos de Urbanización.-

Entendemos a la configuración urbana como un “producto social”, *“en tanto representa el ámbito de localización de diversos actores sociales y es centro de los sistemas de producción, distribución e intercambio de bienes y servicios.”* (Veiga, 1989: 267). Siguiendo a Lombardi (1989: 240), *“la estructura espacial no opera únicamente como “arena” en la que la vida social transcurre. Por el contrario, aparece como un medio en la producción y reproducción de las relaciones sociales”*. Con esto queremos decir que la ciudad es el espacio físico material donde transcurre cada una de las relaciones sociales que componen el entramado social y determinan y median la vida de las personas, individual y colectivamente. Es un medio que informa las relaciones de sus habitantes y es el lugar donde se producen y reproducen los valores culturales y preferencias de las sociedades y de sus grupos.

La urbanización en América Latina, se organizó en torno a las exigencias del mercado capitalista mundial del siglo XIX, que *“dio lugar a la aparición, en su seno, de centros urbanos extraordinariamente grandes a través de los cuales se canalizaban sus relaciones comerciales: Melbourne, Buenos Aires o Calcuta...”* (Hobsbawm, 2001: 28). Las ciudades se fundaron en función de las necesidades de las economías “madre”, debiendo conformarse como buenos puertos de entrada y salida de mercaderías y de personas (ya sea por tierra o por mar), *“de modo que fácilmente se pudiese entrar y salir, comerciar y gobernar, ayudar y defender.”* (Harris, 1975: 24).

Estas ciudades fueron fundadas en lugares estratégicos que permitieron mantener relaciones comerciales fluidas con las economías madre y se tomaron en el centro urbano de los distintos estados – nación latinoamericanos, ejerciendo un dominio económico y político que contribuyó a retroalimentar el ciclo de su poderío y fomentó la generación del transporte interno en virtud de su macrocefalia <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Es claro el caso de Uruguay, que responde a esta conformación urbana que se mantiene hasta la actualidad, con Montevideo como su ciudad puerto, capital comercial, política, económica y cultural. Siguiendo a Lefebvre (1976: 106): *“Actualmente, el centralismo aspira a ser total. Concentra las riquezas, el poder, los medios del poderío, la información, los conocimientos, la “cultura”, etcétera. En una palabra: todo.”*

La macrocefalia de las ciudades también implica, según Aguilar Medina (1996: 26) que *“los grandes centros de poder y riqueza convocan a su alrededor a las grandes masas de desheredados, éstas en la esperanza de aprovechar las migajas que caen de la mesa, y aquellos en la seguridad de ampliar la acumulación de capital.”*

La ciudad no es neutra; durante el período del capitalismo competitivo podría decirse que *“...el espacio no sería una mera representación inocente, sino que “vehicularía” las normas y los valores de la sociedad burguesa, y, ante todo, el valor de intercambio y la mercadería”,* dado que el problema principal de este período *“residía en reproducir materialmente sus medios de producción (máquinas y fuerza de trabajo) y en permitir el consumo de los productos, es decir, su compra en el mercado”* (Lefebvre, 1976: 33). La ciudad se constituye en un espacio ligado a la reproducción de los medios de producción: el sistema jurídico y el sistema contractual de trabajo consienten la libre venta de la fuerza de trabajo.

Ahora bien, ya durante el pasaje del capitalismo monopolista al capitalismo tardío y preferentemente en este último, el espacio se constituye como el lugar donde no sólo se reproducen los medios de producción, sino que se reproducen las relaciones de producción, *“que no coincide ya con la reproducción de los medios de producción; se lleva a cabo a través de lo cotidiano de las cosas, a través de los ocios y de la cultura, a través de la escuela y de la Universidad, a través de las extensiones y proliferaciones de la ciudad antigua, es decir, a través de la totalidad del espacio.”* (Lefebvre, 1976: 33).

El espacio es una herramienta de las clases dominantes para mantener el statu quo que les permite la reproducción del sistema capitalista y su perpetuidad en el poder estatal. Este espacio se muestra coherente, ocultando las contradicciones y conflictos inherentes al sistema capitalista y a las relaciones de dominación que imperan en él. Asimismo, *“...la burguesía, clase dominante, dispone de un doble poder sobre el espacio; en primer lugar, a través de la propiedad privada del suelo, que se extiende a la totalidad del espacio, excepción hecha de los derechos de las colectividades y del Estado, y, en segundo lugar, a través de la globalidad, a saber, el conocimiento, la estrategia, la acción del Estado propiamente dicho.”* (Lefebvre, 1976: 42).

Como fuera planteado en el capítulo primero, los procesos de globalización de la economía han llevado a la desterritorialización del proceso productivo, lo que modifica sustancialmente la importancia de la ciudad dentro del sistema. La desindustrialización de la ciudad, con la tercerización de su economía se traduce en un número cada vez menor de empleos estables y con remuneraciones adecuadas, proliferando las actividades informales vinculadas al comercio y otras actividades ambulantes (Ziccardi, 2001: 87).

En el marco de las transformaciones del Estado en el capitalismo tardío, con la disminución de los recursos y acciones estatales a nivel nacional, con la focalización y descentralización de las políticas



---

sociales, se transfiere responsabilidad sobre la proveeduría de servicios urbanos a los gobiernos departamentales, a la sociedad civil y al propio individuo y su familia <sup>12</sup>.

A su vez, la revolución informacional permite la transmisión de una cultura globalizada que tiende a homogeneizar el paisaje urbano, a internacionalizar el imaginario colectivo y a desdibujar el rol tradicional de la ciudad. Este rol se jugaba en torno a la particularización cultural de cada sociedad, de cada territorio y de cada ciudad, diferenciando el espacio urbano, los gustos, preferencias, problemáticas, etc. de cada sociedad. Equivalentemente, esta tendencia a la generación de una cultura globalizada ha generado procesos de revalorización de lo local (Ziccardi, 2001: 87).

Podemos decir que el ordenamiento territorial de la ciudad responde a y reproduce los valores que la sociedad enaltece: “ciudad abierta” (modelo europeo) versus “ciudad cerrada” (modelo norteamericano). Como ejemplo, en la primera se propicia la apropiación pública del espacio (plazas, calles de libre acceso, parques) mientras que en la segunda se propicia la construcción de “suburbios” cerrados, de calles de uso restringido y con vigilancia privada.

Si bien Montevideo podría asimilarse mayormente a una “ciudad abierta”, dada su planificación territorial y las normativas vigentes que no permiten la instalación de barrios privados, existe una tendencia cada vez mayor a la fragmentación de la ciudad. Este proceso social de aislamiento de las clases en la ocupación del espacio es conocido como segregación territorial y será presentado en el apartado siguiente de este mismo capítulo.

Creemos conveniente entender, tanto el espacio urbano como la vivienda, desde el concepto de mercancía, con su doble valor: de uso y de cambio.

Entendemos que *“El espacio dentro de la ciudad representa un bien de uso, y puesto que todas las personas que se establecen en las ciudades se ven obligadas a ocupar un lugar en el espacio, éste se destina a satisfacer las más variadas necesidades, entre las que destaca la exigencia de contar con un sitio en donde protegerse del medio e interactuar familiarmente.”* (Aguilar Medina, 1996: 27). La vivienda es un espacio construido en todas las sociedades humanas, con variantes socio - culturales y de adaptación al medio ambiente que particularizan su forma, por lo que puede satisfacer concretamente infinidad de necesidades vitales históricamente determinadas.

En cuanto a su valor de cambio, tenemos que tener presente que en el caso de la tierra, la oferta es inelástica, dado que no fluctúa a razón de la demanda, es decir que la cantidad de la tierra se

---

<sup>12</sup> Al individuo se lo responsabiliza de la satisfacción de la necesidad de vivienda. En el caso de los asentamientos irregulares, las familias autoconstruyen las vivienda, construyen las calles, las canaletas, etc. Es decir, urbanizan precariamente el predio. Luego, por la necesidad de otros servicios urbanos como la luz, el agua y el transporte, reclamarán al Estado por la instalación de estos servicios que ellos no pudieron proveer.

---

mantiene constante. Evidentemente lo que si fluctuará será el valor de cambio que el suelo tendrá en virtud de su escasez, del mercado de tierras y de su potencial rentabilidad. (Bergara y otros, 1999)

En el apartado 2.e de este capítulo presentaremos cómo la autoconstrucción de la vivienda en suelo urbanizable pero excedentario de la ciudad, capitaliza esa tierra y permite una apropiación del plusvalor generado, tanto al Estado como a los particulares. Cabe destacar que la particularidad de Montevideo y su área metropolitana es tener tierra urbanizable, por lo que la urbanización de la misma pasa por los intereses de los distintos grupos: 1) para el que no tiene acceso a la vivienda será un lugar de asentamiento y vida; 2) para quien desea lucrar con la tierra (agentes privados inmobiliarios), será la posibilidad de extender la tierra urbana, que ingrese al mercado y de apropiarse de las mejoras realizadas por otros; 3) para el Estado, es la forma económica de ampliar la ciudad en un principio, pero le implica una manutención y tendido de servicios que puede ser más cara a largo plazo; 4) para los políticos, les habilita a jugar electoralmente con la necesidad no cubierta de vivienda y espacio de un número significativo de personas (Figueroa, 1997: 76), etc.

Ahora bien, la vivienda ha sido una necesidad humana que, como otras, ha visto modificada su protección según el momento histórico. Como fuera planteado en el capítulo 1, durante la fase del capitalismo monopolista puede verse incluida dentro de las protecciones sociales que plantea el Estado. Luego, durante la fase del capitalismo tardío, esta protección se ve disminuida al mínimo, trasladándose la responsabilidad de conseguir una vivienda al individuo y a su familia, en el libre juego del mercado.

## 2.b) Segregación territorial urbana.-

Por segregación territorial urbana entendemos a la nueva relación de la organización social con el espacio material construido, producida por los cambios estructurales (socioeconómicos, políticos, culturales, nacionales e internacionales) acaecidos en los últimos 50 años (Lombardi, 1989). Estos cambios han generado desigualdades sociales (Veiga, 1989) que han conducido a una movilidad intra-urbana de la población, donde se concentran “los iguales” en ciertos puntos y se segregan “del resto” y por el resto. *“Así por ejemplo, surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social, que implican la formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción, entre personas de diferente origen socioeconómico”. Una de las consecuencias principales de estos procesos es la exclusión social, a través de mecanismos de segregación residencial y educativa, que se verifica entre la población montevideana. En tal sentido, la “segregación urbana”, constituye una manifestación del proceso de “diferenciación social”, que expresa la distribución de la estructura social en la ciudad.”* (Veiga y Rivoir, 2001: 3).

---

Siguiendo a Lojkin (1986: 161), la segregación territorial urbana se expresa: 1) mediante la oposición entre el centro y la periferia, lo que nos estaría situando ante un desigual acceso en lo que a servicios y equipamientos urbanos se refiere entre los pobladores de una y otra área; 2) por la separación creciente entre las zonas más acomodadas y las zonas de viviendas populares, con una separación territorial de las distintas “clases sociales” en la ciudad; 3) por una fragmentación generalizada de las “funciones urbanas”, repartidas en zonas geográficamente distintas y cada vez más especializadas, respondiendo a una división social y territorial del trabajo.

Siguiendo los aporres de Acuña (2003), diremos que la realidad uruguaya sigue siendo: altamente urbanizada, con pocos centros y con primacía de Montevideo (1.340.000 personas). La población residente en Montevideo urbano es un 85% del Centro Metropolitano <sup>13</sup>, donde residen 1.540.000 habitantes, casi la mitad de la población del país. El 15% restante se ubica en la primer corona del Área Metropolitana.

*“...bajo el influjo combinado de diversos factores, vinculados con la globalización, la integración regional, los cambios tecnológicos, el ascenso de los servicios, las nuevas pautas de consumo y las nuevas formas de inmersión y gestión territorial”* (Veiga y Rivoir, 2001: 9) Montevideo y su área metropolitana atraviesan un nuevo ciclo a partir de los años 90. Este ciclo se caracteriza por la identificación de distintas áreas homogéneas por sus características urbanísticas <sup>14</sup>, sociales, de usos del suelo y razones históricas: Área central, Intermedia, Costa Montevideana, Ciudad de la Costa y Periferia.

Los asentamientos irregulares se encuentran principalmente en la Periferia de Montevideo (Las Higueritas, Cerro Norte, La Boyada, El Tobogán, La Carreta, La Esperanza Km. 19, etc.), habiendo algunos enclavados en la zona Intermedia (Boix y Merino, Isla de Gaspar, Campo Galusso, Asociación Civil Esperanza, etc.).

## 2.c) Pobreza Urbana y Procesos de Exclusión Social.-

Podríamos decir que quienes están comprendidos dentro de la categoría de pobreza *“... careen de lo indispensable para ejercer el más mínimo grado de autonomía y de capacidad para llevar adelante ciertos planes de vida.”* (Dieterlen, 2001: 14).

---

<sup>13</sup> El centro metropolitano es la superficie que incluye al Montevideo urbano y la primer corona, que abarca el 16% de la llamada Área Metropolitana. El Área Metropolitana de Montevideo abarca todo Montevideo, la mitad de Canelones y la porción sureste de San José, concentrando al 57% de la población del país en menos de un 1% de su superficie total (Acuña, 2003).

<sup>14</sup> Por características urbanísticas se entiende el grado de desarrollo urbano, la calidad del ambiente construido, etc.

---

Las formas de medir los distintos grados de pobreza han ido variando según los distintos agentes de la medición, pudiendo subrayar que las dos formas más destacadas sitúan a la población en un nivel de ingreso por debajo del considerado mínimo (línea de pobreza) o miden el grado de insatisfacción de las necesidades que son consideradas básicas por una sociedad en un contexto histórico determinado.

Igualmente, lo que es necesario destacar es que la pobreza implica la carencia o el no acceso a satisfactores que permitan un adecuado desarrollo psico-físico y social del individuo.

Actualmente podríamos decir que *“A diferencia de épocas anteriores en las que la pobreza se localizaba predominantemente en el campo, en las últimas décadas ha crecido notablemente en el medio urbano.”* (Ziccardi, 2001: 103) Esto se vincula a las transformaciones en el sistema de acumulación capitalista, objetivadas particularmente en las acaecidas en el mundo del trabajo, en un mayor crecimiento de la población urbana en relación con la rural y en una migración sostenida desde mediados del siglo XX de las zonas rurales a las zonas urbanas.

Se estima que de cada 10 hogares urbanos 7 son pobres en América Latina, debido principalmente a los bajos ingresos laborales percibidos, ya sea por la conformación del hogar (elevado número de menores), por jefatura monoparental, por desempleo prolongado de alguno de sus miembros adultos, o por poseer empleos de bajos ingresos, que no cubren las necesidades básicas de las familias. Se estima que *“...en más de la mitad de los países de América Latina, entre el 30 y el 50 % de los asalariados del sector privado viven en hogares pobres.”* (Ziccardi, 2001: 97). Esta condición también incluye a un porcentaje de los empleados públicos, entre los cuales podemos destacar a los funcionarios de baja calificación de algunos sectores de la administración, a los funcionarios policiales y militares, por ejemplo.

#### Procesos de Exclusión Social.-

Siguiendo los aportes de Kaztman y otros (1999: 15), creemos que el concepto de procesos de exclusión social se inscribe dentro del análisis crítico de la realidad, al permitirnos *“...adoptar una visión no dicotómica entre integración y exclusión.”* Esta mirada nos habilita a comprender la situación de los individuos excluidos como el desenlace de una dinámica compleja que los expulsa paulatinamente de distintos ámbitos de la vida económica, política y sociocultural y que *“...alude a la marginación de un número creciente de personas de las principales relaciones, instituciones y dinámicas sociales”* (Baráibar, 1999: 82). Como ejemplo podemos tomar a los empleados públicos nombrados anteriormente, que forman parte de aquellos inscriptos en un empleo formal pero precario, que les va excluyendo de algunas esferas de la vida económica y sociocultural, retroalimentando una espiral compleja que profundiza su exclusión de otros ámbitos. Estar excluido en un momento de la vida puede implicar estar

---

integrado en otro, lo mismo que estar excluido de determinados ámbitos no implica un grado de exclusión total, dada la dinámica social y las necesidades del capital.

Estos procesos de exclusión se explican parcialmente por los cambios en la modalidad económica y política presentados en el capítulo 1, que paulatinamente van expulsando personas de los círculos sociales que frecuentaban: empleo, sindicato, barrio, etc.

Siguiendo a Baráibar (1999), el concepto encierra tres dimensiones: económica, sociocultural y política.

La dimensión económica fue ampliamente presentada en el primer apartado, ligada a los cambios en el mundo del trabajo, al “desestabilizar a los estables”<sup>15</sup> y al mantener a una gran cantidad de personas en calidad de “supernumerarios” o “inútiles para el mundo” (Castel, 1999).

La dimensión sociocultural implica, por un lado, la participación o no participación en redes sociales primarias, como ser instituciones y organizaciones: partidos, sindicatos, clubes deportivos, grupo de padres de apoyo a la escuela, etc., que se convierten en “soportes relacionales” (al igual que la familia) que protegen al individuo ante situaciones de vulnerabilidad.

Por otro lado, supone *“la representación social que se hace sobre el excluido. Los pobres y la situación de pobreza son representados como violentos y amenazadores de la seguridad personal y de los bienes de los grupos más favorecidos.”* (Baráibar, 1999: 87). Con este imaginario colectivo, la sociedad no reconoce la condición humana y de derechos del excluido, viéndolo como una amenaza pasible de ser controlada, encerrada, extinguida. A su vez, acrecienta la estigmatización - por otros grupos - de la persona excluida y la autoestigmatización de quien se ve en un espejo social que le muestra que es innecesario para la sociedad que lo rodea. Sin embargo, quienes se encuentran en una situación de exclusión de varios ámbitos o círculos, por ejemplo del empleo, no son innecesarios para la sociedad capitalista. De hecho, son básicos y funcionales al sistema, tal como fuera planteado en el capítulo 1.

Esta dimensión de la exclusión refuerza los procesos de segregación territorial. Las personas que poseen mayores posibilidades económicas irán eligiendo barrios que se encuentren “alejados” de los barrios compuestos por personas que viven en condiciones de pobreza. Los que poseen menos, serán expulsados hacia espacios de menor valor comercial, de uso residual y con menor acceso a los servicios públicos.

---

<sup>15</sup> Sabemos que la desestabilización de los estables está ligada a la *“desestructuración de los ciclos de vida normalmente secuenciados por la sucesión de los tiempos de aprendizaje, de actividad y del tiempo ganado y asegurado por la jubilación.”* (Baráibar, 1999: 85).

---

Asimismo, esta fragmentación social va dejando a los más pobres más solos e interactuando entre sí, implicando, por un lado, que la lucha social por conseguir determinados servicios o mantenerlos en niveles adecuados se ve desprotegida, en virtud de que quien puede pagarlos en el mercado se moverá de su utilización (por ejemplo, el transporte público versus el auto particular). Por otro lado, la interacción entre personas que poseen un portafolio de activos similar limita la activación de recursos y estrategias en situaciones de vulnerabilidad. A esto se incluye la disminución de los llamados “modelos de rol”, personas con las que se interactúa en el barrio que han alcanzado logros sociales importantes y deseables a través de canales legítimos, ejemplificando que el éxito es posible por vías legales e institucionalizadas (Katzman, 1999).

La dimensión política refiere al acceso a los derechos (civiles, políticos y sociales). La exclusión implica el no reconocimiento de derechos que son propios en otras personas o grupos, basada en la diferenciación del otro por su condición: económica, social, étnica, de género, etc.

Por tanto, la dimensión política refiere a la ciudadanía en base al derecho de todos los seres humanos de tener derechos y de poder ampliarlos (Baráibar, 1999). Ahora bien, siguiendo a Castel (1999), en la sociedad capitalista sigue siendo el trabajo el principal fundamento de la ciudadanía económica y el principio de la ciudadanía social, dado que representa la participación en el sistema productivo y provee de estatus social. Esto implica que tener las características del “supernumerario” no solo tiene implicancias económicas sino que también excluye del ejercicio de los derechos, por ende del ejercicio de la ciudadanía.

Actualmente, en tiempos de capitalismo tardío, el derecho del ciudadano - tradicional y constitucional derecho - ha sido suprimido en la práctica, por el derecho del consumidor. Hoy día antes que ciudadanos los seres humanos somos consumidores. Lógica capitalista de mercado simple y pura: a quien paga (el cliente o consumidor) debo retenerlo, pues es una fuente de ingresos; a quien no paga (el usuario) debo expulsarlo, pues es una fuente de egresos.

A su vez, ya no importa que todos tengamos un nivel mínimo general de consumo y bienestar. Lo que importa es que quienes tienen capacidad de consumo, consuman exacerbadamente, siguiendo la lógica de acumulación y concentración de la riqueza.

Como cierre y siguiendo los aportes de Figueroa (1997: 76) la diada exclusión-inclusión es inherente al capitalismo, dada la desigual distribución del ingreso por lo que *“la exclusión es parte del mecanismo de funcionamiento de la democracia capitalista”*. A su vez, plantea que si se partiera de una distribución no desigual del ingreso, los Estados, gestionados por los gobiernos de turno, no tendrían más que garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas. Sin embargo, al excluir del goce de

---

algunos derechos, los gobernantes tienen *“la posibilidad de manejar políticamente lo que de otra manera serían derechos”* (Figueroa, 1997: 76), dando lugar al controvertido y existente “clientelismo político”.

#### 2.d) Asentamientos Irregulares.-

El antecesor del asentamiento irregular en nuestro país, conocido como “cangrejil”, se forma principalmente por el proceso migratorio de la década del 50, cuando desde las zonas rurales y pequeños poblados se traslada una importante cantidad de población, atraída por una oferta de bienes y servicios más variados y más accesibles que los que había en sus lugares de origen. A su vez, el deseo de mejorar la calidad de vida se ve fomentado por la empleabilidad creciente de mano de obra no calificada en las industrias, en el marco de un modelo de país de sustitución de importaciones, de crecimiento de mercados internos y de la ampliación del aparato del Estado (Kaztman y Retamoso, 2005: 136).

Hablamos de “asentamientos irregulares” a partir de la década del 80, si bien este tipo de ocupación se da desde la década del 70. Esto se debe a la “visibilidad” o magnitud que toma la problemática, dada la profundización de las crisis internacionales de mediados del 70 y principios de los 80, *“a los fenómenos de “desindustrialización”, “desasalarización” y fragmentación socioeconómica, que conjuntamente con la denominada crisis del “Estado Benefactor”, han conducido a desigualdades sociales que no han podido ser contrarrestadas por las políticas públicas.”* (Veiga, 1988: 268).

Es necesario situar que uno de los problemas que se presenta es la ocupación de nuevas tierras y es el elegido para la elaboración del presente trabajo. Otras manifestaciones de la problemática en torno a la vivienda a partir de la década del 70 son: la densificación de las ocupaciones irregulares ya existentes, la expulsión de personas de la ciudad formal hacia otros terrenos urbanizables de menor valor (ciudad de la costa, por ejemplo), crecimiento de las áreas precarizadas de la ciudad: tugurización, ghetización, vaciamiento de las áreas centrales, etc.

A diferencia de la ocupación del 50, la población que compone los asentamientos en 1984 mayoritariamente proviene de zonas urbanas (93.5%) y tres de cada cuatro personas ya habían nacido en Montevideo (Kaztman y Retamoso, 2005: 136).

Según datos de INTEC (1995), casi el 50% (48.7%) en 1984 y más del 50% (57.29%) en 1995 de los jefes de hogar de asentamientos irregulares de Montevideo vivía, antes de mudarse al asentamiento, en una casa o apartamento. Estos datos indican, que hubo un detrimento en la condición de un porcentaje importante de familias, que los lleva a perder su solución habitacional anterior.

---

Los asentamientos irregulares son, según definición del INE (2006) “*Agrupamientos de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística*”, es decir que son construcciones edificadas en terrenos fiscales o privados, sin venta, permiso o cesión de derechos sobre la tierra. Un conjunto de personas – organizada o individualmente – se instala en un terreno, lo limpia, lo delimita, lo “lotea” y espera que nadie avise a la policía o a la autoridad competente – el Centro Comunal Zonal en Montevideo – que ellos están allí.

Siguiendo a Merklen (2000) una de sus características es la planificación de la ocupación, tendiendo a tener presente criterios urbanísticos y tratando de reproducir la ciudad formal que los ha expulsado en este nuevo espacio conquistado. Generalmente en este tipo de ocupación, “*Los pobres hacen posible su sobrevivencia en medios considerados no aptos para la vida en aglomeración y con técnicas que se basan sólo en la energía del hombre; así, en pleno periodo industrial y capitalista, se tienen grandes concentraciones humanas que han sido diseñadas sin otro conocimiento sistematizado que la apreciación visual que cada uno de sus habitantes tiene de la ciudad, y sin más herramientas que las manuales.*” (Aguilar Medina, 1996: 27).

En algunos casos se respetan las normativas vigentes, se proyectan calles, pasajes y, en un contexto donde la necesidad de vivienda es el denominador común, se planean espacios públicos que son protegidos por los ocupantes.

No obstante, la más de las veces el terreno ocupado no está apto para recibir la instalación de personas, ya sea por no tener acceso a servicios básicos: tendido de redes eléctricas, de agua, telefónicas y de saneamiento, transporte público cercano, etc. o por no tener condiciones sanitarias que lo hagan habitable: ser anegadizo (El Tobogán), estar contaminado o cercano a predios contaminados (Inlaca), rellenos con materiales de desecho (Boix y Merino). Esto se debe a que el suelo ocupado es el suelo “excedentario” de la ciudad, el suelo que ha permanecido libre por estar destinado a otros usos o por su situación dominial.

Para llevar a cabo este proyecto común y “construir ciudad” donde no había (generalmente luego de instalados en el terreno), el grupo puede organizarse, naciendo el sentimiento de lo colectivo en el proceso de la ocupación (Merklen, 2000). En un primer momento, la organización será en torno a las tareas necesarias para la vida diaria: vigilancia, construcción, olla común, cuidado de los niños, letrinas colectivas; más adelante, será la necesidad de “conseguir” los servicios que se tienen en la ciudad formal: agua, luz, saneamiento, calles con nombre, claramente demarcadas y número de puerta, recolección de residuos, acceso al transporte colectivo, escuela, policlínica, etc.

Es así que se genera una organización comunitaria que la mayoría de las veces consigue ampliar las posibilidades de los ocupantes y mejorar la infraestructura del asentamiento estableciendo una

relación ambigua con el proveedor de esos servicios: el Estado. Esta ambigüedad está dada por la doble condición de los ocupantes: por un lado son ciudadanos con derechos que han sido negados (derecho a la vivienda por ejemplo); por otro lado, son ocupantes precarios de un terreno que no les pertenece, flamantes violadores del derecho a la propiedad.

No es en vano destacar que, en la sociedad capitalista y en el Uruguay en particular, la protección del derecho a la propiedad es distinta a la del derecho a la vivienda, ya desde su nominación en la Constitución de 1967 (1998).

El derecho a la propiedad es considerado en el primer capítulo de la sección II “Derechos, deberes y garantías”, en el artículo 7º como un derecho primordial, al nivel de la vida y de la libertad: *“Los habitantes de la República tienen derechos a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general.”* Y específicamente en la misma sección, artículo 32: *“La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general...”*.

El derecho a la vivienda es considerado en el capítulo II de la misma sección II, artículo 45, donde se explica que: *“Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”* En estos artículos quedan pautadas las acciones y deberes del Estado para con los ciudadanos: mientras que velará por el derecho a la propiedad de la misma forma que por el derecho a la vida y a la libertad y lo considera inviolable, tenderá a asegurar la vivienda, mediante acciones directas e indirectas.

## 2.e) Autoconstrucción de la vivienda: producción del hábitat en asentamientos irregulares.-

Siguiendo el análisis de Maguiña y Manrique (1983: 164), comenzaremos por caracterizar a la vivienda según su valor de uso y su valor de cambio. Creemos que este análisis nos aportará para comprender cómo es que se construyen las viviendas en asentamientos irregulares, en relación con el capital.

Toda la variedad de usos que puede tener una vivienda pueden clasificarse según se la considere como: *“a) medio de consumo individual o familiar; y b) medio de producción.”* Como medio de consumo individual o familiar en tanto que sea lugar de: reposo, refugio, esparcimiento, alimentación, lugar de socialización intergeneracional: guardería de niños y ancianos y centro de reproducción y socialización (sexual, ideológica, cultural, etc.). Como medio de producción, en tanto se desarrolle una actividad productiva o generadora de ingresos (taller, almacén, clasificado de residuos para la venta, etc.).

---

En los albores de la sociedad capitalista la vivienda fue medio de consumo individual o familiar y medio de producción, por la confluencia entre el proceso de producción o de las relaciones sociales de producción y la vida familiar. Con la transformación de las relaciones de producción, separándose el trabajador directo de los medios de producción (creación de grandes centros de manufactura: la fábrica), con su concentración y centralización crecientes, la vivienda pierde (tendencialmente) su significado como medio de producción y se inscribe en un espacio más amplio, regido por la dinámica del capital: la ciudad capitalista.

Ahora bien, en los asentamientos irregulares su valor como medio de producción no se pierde, se transforma en función de las nuevas relaciones de producción y de las necesidades del trabajador y su familia. Es muy probable que se siga produciendo, con una orientación más ligada al autoconsumo familiar (huerta, reparación de objetos, etc.) o que en horas que exceden la jornada laboral fuera del espacio de la vivienda, se realice una actividad productiva complementaria, que se “suma” al salario percibido (se mantiene alguna actividad productiva con fines de intercambio).

A partir de las transformaciones en el Estado desde la década del '70, la vivienda pasa a inscribirse como un bien de consumo dentro del salario del trabajador. Si este salario resulta insuficiente, queda de manifiesto una de las contradicciones inherentes al sistema capitalista: la creación del problema de la vivienda para el grupo o sector de la sociedad que vive de la venta de su fuerza de trabajo.

Para visualizar el valor de cambio de la vivienda, es necesario considerarla primero como producto, para luego situarla como mercancía.

Producto que para serlo implica: un terreno, materiales diversos, herramientas de trabajo y trabajo humano aplicado. En el caso de los asentamientos irregulares, el terreno puede estar virgen o ya parcialmente urbanizado y, si bien generalmente se posee de hecho y no de derecho, la instalación de la vivienda y las mejoras que se realicen al terreno lo tornan mercancía en virtud de que pasa a conformar parte del valor final del producto, capitalizándose. Si bien este tipo de solución habitacional generalmente responde a una necesidad de uso y no a una actividad mercantil, no debemos olvidar que: 1) cuando la oferta de un producto es menor que la demanda generalmente se conforma un “mercado negro” de comercialización, 2) que quien ha autoconstruido su vivienda, al momento de mudarse y siguiendo la lógica capitalista imperante, intenta recuperar el valor de lo invertido: materiales y fuerza de trabajo, más un porcentaje de ganancia.

Los materiales, al igual que las herramientas, pueden ser de segunda o tercera mano y conseguirse en el mercado, o ser de desecho a reutilizar. En ambos casos, estos materiales y herramientas provienen de trabajos previos realizados por agentes productivos diferentes al autoconstructor.

---

La fuerza de trabajo puede ser aportada por cada familia, por un colectivo que comparte la necesidad de vivienda y/o ser parcialmente adquirida en el mercado. Generalmente, la vivienda es autoconstruida por sus ocupantes o con una modalidad de ayuda que no implica relaciones salariales. Es decir, que para la producción de la vivienda intervienen infinidad de relaciones sociales inscriptas en el proceso de acumulación capitalista, que implican el pasaje del constructor por el mercado, adquiriendo en él parte de lo necesario para la vivienda.

Inclusive, creemos que la fuerza de trabajo aplicada para construir la vivienda puede ser considerada como mercancía, no habiendo una relación salarial de por medio. Para avanzar en esta idea plantearemos que: *“En tanto que mercancía,... la fuerza de trabajo puede ser comprada a cambio de un salario, sea para consumirla como valor de uso, como servicio, improductivamente, o para “ponerlo como factor vivo en lugar del valor del capital variable”, esto es, para valorizar el capital, para producir y acumular plusvalía.”* (Maguiña y Manrique, 1983: 188). En el primer caso la fuerza de trabajo tiene un consumo útil para su comprador (que puede plasmarse en un objeto) pero no genera un valor agregado; no siempre la fuerza de trabajo adquirida en el mercado genera un nuevo capital. En el segundo caso si crea un nuevo valor.

Ahora bien, la relación salarial se inscribe en un contrato de trabajo donde se limita la jornada a un tiempo  $x$  y por ese tiempo de trabajo  $x$  se percibirá un salario  $h$ . Supondríamos que ese salario  $h$  es suficiente para cubrir las necesidades básicas del trabajador y su familia, permitiéndole subsistir adecuadamente, lo que implicaría una relación entre magnitudes equivalentes. Sin embargo, por la propia condición del sistema capitalista de la extracción de plusvalor, la jornada laboral deberá generar un excedente que será apropiado por el capitalista, no habiendo una correspondencia entre el salario, la jornada laboral y la subsistencia del trabajador y su familia. Cuando ese salario  $h$  no es suficiente para cubrir las necesidades básicas del trabajador y su familia, este trabajador buscará satisfacerlas por otros medios. Veamos qué puede suceder cuando ese salario no es suficiente para satisfacer, entre otras, la necesidad de vivienda.

Cuando se autoconstruye la vivienda, la fuerza de trabajo aplicada no pasa por el mercado. El constructor utilizará tiempo que excede la jornada laboral legal pactada con el patrón en el contrato de trabajo ( $x$  horas de trabajo por un salario  $h$ ), quitando ese tiempo de los ratos de “ocio” que se inscriben dentro del descanso y esparcimiento necesario para la manutención y reproducción del ser humano como tal y en su relación con el capital como fuerza de trabajo mercancía. Para la satisfacción de esta y otras necesidades no cubiertas por el salario, extenderá su jornada laboral para *“...transformar los medios de consumo que requiere para subsistir”* (Maguiña y Manrique, 1983: 92). De esta forma, *“...no sólo desgasta su fuerza de trabajo como mero valor de uso, sino como mercancía, aunque se trate de una*

---

*merancia por la cual –en ese trueque en particular-, no se ha hecho un intercambio de equivalentes, o no tenga un equivalente visible o aparente.” (Maguiña y Manrique, 1983: 192).*

Entonces, podemos situar a la autoconstrucción de la vivienda y de los asentamientos irregulares como parte funcional al sistema capitalista imperante, en el marco de mantener la tasa de lucro, de acumular capital y de apropiarse del plusvalor generado por la aplicación de trabajo humano. En síntesis, podemos ubicarlos en la producción y reproducción del propio sistema y decir que los asentamientos irregulares *“...son resultado de un patrón excluyente de desarrollo, planeamiento y gestión urbana, en el cual el mercado de tierras, sistemas políticos y sistemas jurídicos no ofrecen condiciones propias y razonables de acceso al suelo y vivienda para la población pobre”* (Fernández, 2003: 7)

---

### CAPÍTULO 3.- URUGUAY: EL ESTADO, LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.-

#### 3.a) Sobre el Estado Uruguayo: un poco de historia.-

El Estado Uruguayo responde, en líneas generales, a la caracterización realizada en el capítulo 1 de este trabajo. Igualmente, retomaremos algunos puntos que consideramos necesarios y particularizaremos en la temática de vivienda.

Como ya fuera planteado, políticamente existe un *“modelo general de la estructura y las instituciones deseables de un país “avanzado”, dejando margen para algunas variaciones locales.”* Este modelo, llamado *“estado-nación liberal constitucional”* (Hobsbawm, 2001: 30), debía tender a generar un estado territorial limitado, soberano y con capacidad de promover un desarrollo económico nacional; contar con instituciones políticas y legales de corte liberal y representativo, con ciudadanos que tuvieran derechos legales y políticos básicos. Es a partir de la última guerra civil de 1904, donde cae el caudillo blanco Aparicio Saravia, en que se sientan las bases de este tipo de Estado. En un principio, se logra el control total del territorio nacional mediante el apoyo del ejército oficial y, paulatinamente - hasta 1950 aproximadamente -, se irán plasmando las otras características.

Siguiendo a Filgueira (1994), creemos que el nacimiento del “Estado de Bienestar” Uruguayo está ligado a cuatro pilares fundamentales que se definen a partir de la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez (1911-1915): la asistencia pública, la instrucción pública, las “leyes obreras” y la seguridad social<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> La asistencia pública fue creada para atender aspectos relacionados a la salud: su mantenimiento, el alivio y control de enfermedades infecto-contagiosas, la locura y la indigencia. La instrucción pública ve aumentados sus servicios (enseñanza secundaria, creación de nuevas escuelas universitarias, liceo nocturno, reformulación de la enseñanza industrial, etc.), con el interés de generar mano de obra instruida para la industria urbana incipiente; tender a la integración social, mediante la instrucción de los inmigrantes y sus hijos, en virtud de la composición demográfica y social ligada a la inmigración española e italiana preferentemente; y generar la “civilización de la barbarie”, con una mirada de control social justificada en la creación de bases para la ciudadanía en un futuro Estado liberal. El tercer pilar, *“...las leyes y resoluciones del Ejecutivo concernientes al funcionamiento del mercado laboral”* (Filgueira, 1994), conocidas como “leyes obreras” (de la silla, de jornada laboral máxima de 8 horas, semana inglesa, etc.). La seguridad social, su universalización con la creación de nuevas Cajas (de Industria, Comercio y Servicios y Militar) y la concesión de pensiones a la vejez. También se llevaron adelante *“políticas sociales remediales”* (Filgueira, 1991: 22), por ejemplo, que se suministrara comida en las comisarías a todo aquel que no tuviera trabajo ni medios de subsistencia.

Cabe destacar que en las sociedades europeas estos cuatro pilares del “Estado de Bienestar” son propios “...de los procesos de surgimiento y expansión de la sociedad industrial.” (Filgueira, 1994: 25). Sin embargo, en nuestro país “...no puede catalogarse de “respuesta” a los desafíos de la sociedad “industrial”, sino de contribución a la modelación de la misma.” (Filgueira, 1994: 25). El Batllismo procuraba crear una sociedad en función de un ideal – espejo de modelo de desarrollo europeo y “es el sistema político a través del estado el que procura “crear” una sociedad alternativa a la tradicional.” (Filgueira, 1994: 26). Aquí cabe señalar que el bipartidismo político, que se remonta a la primera aparición de los bandos entre 1820 y 1830, con un arraigamiento territorial contrapuesto (blancos en campaña, colorados en Montevideo) se mantiene, pero disminuye la controversia al instalarse la tolerancia, basada en los intereses de cada sector en el avance de la modernización (blancos interés económico primordial, colorados interés ideológico-político) y en el afianzamiento del propio sistema político democrático y de los partidos (Filgueira, 1994). Una característica de nuestro sistema partidario y del Estado es su imposible disociación, al punto de que nuestro Estado se tiñe de “...modalidades clientelares y particularistas de hacer política.” (Filgueira, 1994: 29). Los políticos serán una clase “profesional” que estará directamente ligada a la conducción del Estado y propiciarán el manejo de los beneficios de forma clientelar. Aportarán para la conformación de una clase media que “se integrará a la ciudadanía política y social que ofrece el Estado”. (Filgueira, 1994: 30).

Este “Estado de Bienestar” batllista es fuertemente estatista (control de la banca: Banco República, Hipotecario (BHU), de Seguros; las compañías de energía eléctrica y de teléfonos, combustibles y petróleo) (Barrán, 1995), corporativista, paternalista y de alcance urbano (Filgueira, 1994).

En él se instala la preocupación por la vivienda, la cual es abordada por filántropos en un primer momento, con fines de mercado después (privados), con subsidio estatal (BHU - 1912) y con la aprobación de una ley de préstamos a largo plazo en 1921, orientada a sectores de clase media emergente (empleado público y círculo de personas a quienes el salario de éste serviría como garantía para el otorgamiento del préstamo) (Filgueira, 1994).

Desde 1930 el impulso industrial perdió dinamismo y competitividad. El modelo agro exportador se estancó y debió soportar la inflación interna. El modelo industrial, que necesitaba insumos importados fundamentales como el petróleo, con un mercado interno muy pequeño y “...exigiendo mayores importaciones de bienes de capital y materias primas, superó las posibilidades de exportación del sector agropecuario y los déficits de la balanza comercial se hicieron presentes.” (Caetano y Alfaro, 1995: 178).

Asimismo, y como fuera planteado en el capítulo 1, una oleada golpista azota a América Latina, donde en 10 países asume un gobierno de facto. La coyuntura internacional y “...una división interna en filas del batllismo llevó a la quiebra del régimen existente.” (Filgueira, 1994: 31). Se alinea la fracción del

---

partido colorado opositor al Estado Social con el partido blanco, y se conduce al poder a Gabriel Terra, con un golpe militar, el 31 de marzo de 1933. En junio del mismo año se elige una Asamblea Constituyente y se reforma la Constitución – vigente a partir de 1934 –, recogiendo las influencias europeas (liberalismo, corporativismo) y la experiencia del batllismo (estatalismo) (Barrán, 1995; Filgueira, 1994: 31). En esta Constitución se elevan al rango de disposición constitucional algunas de las normas legales aprobadas por el batllismo y se enuncian genéricamente la obligación de cursar enseñanza primaria, el derecho a tener trabajo y vivienda digna.

Se considera que el período de Terra (1933-1942) fue *“...un batllismo para tiempos de crisis. Pero durante ese tiempo se fundaron muchas de las instituciones que llevaron adelante las políticas sociales durante los siguientes cuarenta años.”* (Filgueira, 1994: 38). Se crean organismos para atender las problemáticas sentidas por las crisis, siguiendo los modelos europeos: Ministerio de Salud Pública, Consejo del Niño, comedores populares y el Instituto Científico de la Alimentación, Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE).

Se favorecen políticas corporativistas en virtud de la relación capital/trabajo, creándose el Consejo Económico y Social tripartito, con representantes de las empresas, de los trabajadores y del gobierno. También se intenta crear sindicatos bajo el patrocinio oficial, pero no prosperó. Inclusive, se creó una bolsa de trabajo que permitía al Estado regular el acceso y controlar a la fuerza de trabajo. El movimiento sindical, frustrado y reprimido, comienza a agruparse por empresa y no por oficios, fragmentando aún más su poder de lucha colectiva (Filgueira, 1994). Las políticas implementadas tienden a ser asistencialistas y con objetivos normativos, buscando disciplinar a los sectores beneficiarios de las mismas (Machado, 2001).

En cuanto a la vivienda, el INVE es *“...un instrumento lento y poco eficaz de producción de viviendas para los sectores populares, ampliando su producción a lo largo del tiempo, sin llegar a los niveles óptimos.”* (Machado, 2001: 31). Se crean barrios obreros mayormente en Montevideo, mediante la acción de la Intendencia Municipal. Citando a Filgueira (1994: 34): *“A partir de los años treinta la política de vivienda se adecuó a los ciclos económicos, siguiendo los intereses del sector económico dedicado a la construcción. En los períodos de auge económico se procuró alentar al sector privado dejando la actividad estatal circunscrita a conceder créditos para su realización. En los de crisis siempre se procuró construir algún tipo de vivienda barata para sectores populares.”*

---

A partir de 1942 y hasta 1955 aproximadamente, se retorna a la versión originaria batllista en políticas sociales. Con los recursos de las exportaciones incrementadas por la Segunda Guerra Mundial y el ahorro proveniente de la falta de productos importados, *“...el estado social uruguayo llegó rápidamente a su madurez y período de masificación de privilegios.”* (Filgueira, 1994: 38).

En este período se instalan los primeros consejos de salarios y la asignación familiar, con cobertura universal. Estamos ante el “modelo sustitutivo de importaciones”, mencionado en el capítulo 1 e influido por la teoría de Marshall sobre ciudadanía, donde se incluye la concepción de “mínimos de bienestar” protegidos por el Estado, presentados y percibidos como derechos del ciudadano.

En este período se expande el crédito para la construcción y/o adquisición de viviendas a nivel privado, pero no hubo construcción directa por parte del Estado, al ser un momento de auge económico. Hubo una *“...expansión del stock de viviendas de clase media, ampliándose barrios montervideanos y creándose una zona metropolitana de casas de playa.”* (Filgueira, 1994: 42). Para las clases bajas o sectores subalternos, la protección vino por transferencias de ingresos al congelar el costo de los arrendamientos por ley, que tendió a paralizar la inversión en construcciones para renta del sector privado (Foro Juvenil N° 1, s/d: 5).

Como fuera planteado anteriormente, la administración de la “cuestión social” fue realizada desde las clases políticas profesionales al mando del Estado, en un marco de expansión que permitió manejar el discurso de la ciudadanía y la adjudicación clientelar de los beneficios casi universales pero estratificados, conformando a los distintos sectores de la sociedad: se favorece a los sectores bajos y medios (asalariados en su mayoría), se otorgan prebendas y no se tocan los intereses de los sectores altos (dueños de los medios de producción).

Ahora bien, a partir de la caída de los precios de los bienes exportados en 1955, el Estado disminuye la carga impositiva al sector exportador y en 1959 acuerda un ajuste en la cotización de la moneda extranjera, lo que propicia un “aumento” en la recaudación y no afecta los intereses de productores rurales y exportadores, pero si desata un proceso inflacionario en alza, que lleva a una pérdida del salario real de las clases medias y subalternas (Filgueira, 1994). A su vez, por la estratificación y corporativización del Estado, *“...se produce un proceso de deterioro inversamente estratificado, en donde los sectores de mayores recursos materiales y políticos ven deteriorarse menos su situación que los sectores con menores recursos.”* (Filgueira, 1994: 48-49).

Esta crisis repercute en la esfera política y social, perdiendo credibilidad el sistema político y aumentando la conflictividad social, pero no socava las bases del Estado de Bienestar y se intenta continuar con él, aún la pérdida de la base económica de sustentación. Se tiende a controlar el

---

sistema, imponiendo en la Constitución de 1967 la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo para proponer todo tipo de gastos. Se unifican las cajas en la creación del Banco de Previsión Social, organismo administrador de pensiones y retiros. Este organismo se ve desfinanciado en el corto plazo por la tendencia sostenida de envejecimiento de la población, lo que lleva a una relación desfavorable activo-pasivo (Davrieux; 1987) <sup>17</sup>.

Con relación a vivienda, en 1963 la producción “...disminuye un 50% con relación al quinquenio 55-60. En tal situación comienza sus trabajos la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)...” (Foro Juvenil N° 1, s/d: 4). El CIDE realiza un diagnóstico global de la situación de la vivienda, como insumo para la estructuración de un Plan de Desarrollo Económico y Social. En este diagnóstico se considera que se parte de un déficit de 85.000 viviendas en 1963; que falta un enfoque global con objetivos precisos en materia de vivienda; que la congelación de alquileres afectó la inversión privada en el sector con destino a renta; que existe un vacío en cuanto a la intervención de las cooperativas de vivienda; y que existe un quiebre en los sistemas de financiación, por la inadecuación de los planes, las tasas de interés, la inflación y la capacidad de pago de los potenciales beneficiarios (Foro Juvenil N° 1, s/d: 5-6).

Hasta fines de los sesenta el BFIU continúa con el crédito para la construcción, lo que implica un beneficio a las clases medias y altas, dados los requisitos de acceso y capacidad de pago de los mismos. En este período de crisis el Estado no genera políticas de vivienda para los sectores subalternos <sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Para ampliar esta idea se suma que el gasto social en salud pública decae y se incluye el pago de cuotas de afiliación al sistema privado en los convenios colectivos de trabajo para la industria, el comercio y los servicios, pero en definitiva, por el desfinanciamiento posterior de las instituciones privadas, termina siendo el Estado quien carga con el peso del pasivo generado. La educación es la rama de protección que se mantiene en expansión (se instaura en la Constitución de 1967 la enseñanza básica obligatoria de 9 años, 6 de primaria y 3 de secundaria y se expande la educación pública a niveles medio y superior), siendo el sistema de prestaciones sociales más universal y de acceso real no clientelar (Figueroa, 1994).

<sup>18</sup> “Como tendencia continental, las políticas estatales de vivienda durante la década del sesenta se caracterizaron por la utilización oficial y el impulso que se dio a la auto-construcción y a los programas de vivienda popular basados en el esfuerzo propio y la ayuda mutua, bajo diversas modalidades, tales como vivienda progresiva, inonclusa, o lotes con servicios. Es más, esto se hizo mientras las acciones estatales directas se orientaban a atender la demanda de sectores medios, promoviendo el ahorro y crédito, a través de mutuales, cooperativas, etc., así como haciendo más funcional el sistema financiero mediante la asociación de capitales públicos y privados, nacionales y extranjeros, bajo control monopólico. A ello se sumó el reordenamiento del aparato estatal encargado de administrar las políticas sociales, creándose las instituciones públicas que permitieron articular las políticas de vivienda a la planificación del desarrollo dentro de las premisas de la Alianza para el Progreso.” (Maguñá y Manrique, 1983:105)

El 17 de diciembre de 1968 se sanciona la Ley de Vivienda N° 13728. Creemos que sus aspectos generales más destacados son: 1) la demarcación de mínimos de bienestar deseables y asequibles a todas las familias del país, implicando al Estado como promotor de las condiciones para el cumplimiento de esta ley y del cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada en todos los sectores sociales, prestando especial *“atención a los grupos de escasos recursos”* (Ley 13728, art.3); 2) se declara de interés general la inclusión de una política planificada de vivienda en los planes quinquenales de cada gobierno, integrado al plan de desarrollo económico y social y un plan anual de vivienda, que incluya los ajustes que fuera necesario para ese período; 3) se califica a los beneficiarios según su nivel de ingresos, no pudiendo afectar más del 20% del mismo con destino a vivienda, 4) se reglamentan las condiciones y tipo de vivienda deseable, definiendo condiciones mínimas, 5) se especifica la forma del crédito a otorgar, con sus amortizaciones e intereses, creándose la unidad reajutable, la cual se modifica según el índice medio de salarios y se especifica que no podrán acogerse a esta ley quienes deseen adquirir viviendas de temporada o suntuarias. El préstamo es para la adquisición de viviendas familiares con destino al uso de esa familia y no con aspiraciones de renta o negocio; 6) se enuncian los distintos tipos de préstamos (vivienda nueva o usada, locales comerciales nuevos, etc.) y sus posibles beneficiarios (personas físicas o jurídicas); 7) se crea la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) en el Ministerio de Obras Públicas. La DINAVI *“...coordinaría la construcción de viviendas tanto por el sector público como por el privado.”* (Filgueira, 1994: 55), y entenderá en el planeamiento, promoción, financiación, evaluación y contralor. El BIU queda como banco financiero (art.89), a cargo de administrar el Fondo Nacional de Vivienda (FNV, compuesto por un impuesto al sueldo de un 1% patronal y 1% personal); 8) se brinda un marco legal a las cooperativas de vivienda, con o sin ayuda mutua, las cuales carecían de él hasta el momento y prevé la actuación de los Institutos de Asistencia Técnica para el asesoramiento técnico.

Las políticas implementadas a posteriori de la ley persiguieron los siguientes objetivos: 1) movilizar la industria de la construcción, concediendo créditos para el reequipamiento y reconstitución del capital de giro de los promotores privados; 2) concretar el lanzamiento de los primeros programas de conjuntos habitacionales a cargo del sector público y de los promotores privados; 3) fomentar el desarrollo del sistema cooperativo, mayor receptor de préstamos financiados con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (Foro Juvenil N° 1, s/d). Se aprueba un Plan Nacional de Vivienda (PNV) y entre 1970 y 1972 se construirán viviendas en Montevideo e interior del país (Filgueira, 1994).

La crisis y su administración por parte del Estado, que vuelve a lo que Filgueira (1994) llama el “batallismo de crisis”, implicó la represión de los movimientos sindicales, la supresión de los consejos de salarios a nivel público y privado y la instalación de medidas de seguridad para “restituir la paz

---

social y el orden público”<sup>19</sup>; la aplicación de políticas económicas de congelamiento de salarios y de precios, devaluación monetaria y una inflación en alza (Filgueira, 1994).

### 3.b) El Estado, los gobiernos, las políticas sociales y las políticas de vivienda a partir de la década del 70.-

Existe una discusión en torno a si realmente hubo una reforma del Estado a partir de la década del 70 o no. Mientras que algunos autores creen que se modificaron las bases del Estado Social, otros autores consideran que se mantuvo el viejo patrón del “batllismo de crisis”, conservando el estilo estatalista y dirigista, con el agravante de la represión y coartación de libertades individuales y colectivas. Filgueira (1994: 67) sostiene que “...*el régimen dictatorial no introdujo una transformación radical en las pautas de estatualismo heredadas de comienzo de siglo.*”

La oleada golpista en América Latina se ve intensificada a partir de la Revolución Cubana (1960), que alentó esperanzas de una organización social diferente en todo el continente para sus defensores, pero que también alertó a sus detractores (EE.UU) ante la posibilidad de “la expansión comunista” en occidente. Como fuera planteado en el capítulo 1 de este escrito, desde los ojos de Estados Unidos - el cual venía perdiendo su hegemonía económica conseguida al término de la Segunda Guerra Mundial, a la cual se le suma la pérdida de la Guerra de Vietnam y la crisis del petróleo de 1973 - la situación latinoamericana merece atención e intervención, ya que atenta contra sus intereses económicos, políticos e ideológicos (Hobsbawm, 1999).

En la historia de nuestro país, el ejército había carecido de un discurso propio e identidad política, actuando en respuesta a los discursos de otros actores. En el año 1972 adquieren visibilidad política y se van a identificar con los “intereses de la nación” (en consonancia con los intereses de EE.UU), lo que les permite ubicarse en una situación de exterioridad con respecto a la sociedad y en particular al sistema político. Su discurso se constituye en base al orden y a la acción en defensa de ese orden social, y surge en un momento propicio, dada la crisis de centralidad que viven los partidos políticos<sup>20</sup>, generando las condiciones para la irrupción y protagonismo del ejército como actor

---

<sup>19</sup> Golpe de Estado de 1973, donde las fuerzas armadas toman poder político al disolver el parlamento y mantener al presidente en ejercicio de sus funciones.

<sup>20</sup> Dentro de los partidos, cabe destacar que el accionar autoritario de Jorge Pacheco (1967-1971) no demuestra gran arraigo partidario. Gobierna mediante decretos y permite la penetración de grupos empresariales en el espacio Estatal. Su gobierno es nombrado “populismo autoritario”, por considerar al empresariado oligárquico por encima de los partidos. Su actitud gubernativa se continúa en el gobierno de Bordaberry. La unificación de la izquierda, proceso comenzado en 1966 mediante el diálogo entre los

---

extrapartidario (Caetano y Alfaro, 1995). El 27 de junio de 1973 el presidente Bordaberry y los mandos militares disuelven el Parlamento, que fue sustituido por un Consejo de Estado. Se instala el gobierno militar en Uruguay y se continúa hasta 1984.

En cuanto al factor económico, el proceso de adaptación al modelo neoliberal comienza a expresarse en el “congelamiento” de salarios del 27 de junio de 1968, acompañado de una devaluación que aumentaba el poder de compra de los exportadores, significando una rebaja salarial del 15% en un solo año (Olesker, 2001: 34). Este modelo neoliberal fue adoptado y plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, diseñado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el período comprendido entre los años 1973-77. En este programa liberal, aparece la apertura económica y financiera como “solución” a la crisis y se reducen ampliamente los gastos del Estado (Filgueira, 1994). Esta tendencia se profundizará en los años siguientes con la creación de la ley de inversiones extranjeras, libre circulación de activos financieros, disminución progresiva de restricciones a las importaciones y liberalización de la tasa de interés y de las actividades bancarias y financieras (Olesker, 2001).

Podríamos decir que se comienzan a instalar transformaciones en tres esferas: las relaciones económicas con el exterior, el mercado laboral y las relaciones laborales y la reforma del sector público en base a la intencionalidad de llevar adelante privatizaciones (Olesker, 2001: 28).

El corazón de la propuesta gubernativa del régimen militar se basa en: una caída sustantiva del salario real, con un aumento de la tasa de plusvalía, dado que la economía creció y el salario cayó; una apertura inmediata y total del sistema financiero; un retiro gradual pero definitivo de la fijación de precios por parte del Estado; un ingreso de capitales extranjeros mediante el pedido de préstamos que engrosan la deuda externa; una centralización de las grandes empresas en la participación en las exportaciones; la importación de bienes de consumo, que tiende a la baja de los precios de los productos nacionales (Olesker, 2001). Estos ejes de la propuesta gubernativa se continúan y consolidan en el período democrático posterior, particularmente a partir de 1990.

Cabe destacar que *“El régimen dictatorial no realizó cambios sustanciales en la institucionalidad del estado social, pero sí en su estilo de aplicación se modificaron los montos y la asignación de recursos en lo que refiere al gasto público.”* (Filgueira, 1994: 62). El gasto público se reduce, tanto en seguridad social, en educación y en salud pública, pero aumenta el presupuesto para la “seguridad nacional”. Asimismo, como fuera planteado anteriormente, aumenta el número de pasivos por activo (Davrieux, 1987), por lo que se

---

distintos grupos, se consolida el 5 de febrero de 1971 y se crea el Frente Amplio como coalición de partidos. En él se integran las fracciones de izquierda y algunas fracciones de los partidos tradicionales también (Michellini y Roballo, por ejemplo).

---

intenta racionalizar las pensiones y retiros (unificación de cajas, elevación de requisitos, topes de edad para pensiones, etc.); y viene en aumento la matrícula en educación media y superior <sup>24</sup>. Por ende, los recursos disminuidos deben “alcanzar” a un número mayor de usuarios. En cuanto a la salud, se crean servicios de atención para los militares y sus familias, pero el esquema general es el mismo del período anterior.

El régimen militar profundiza el control estatal a nivel de política salarial, dado que se continúan fijando los salarios por vía administrativa (ya sea asalariado público o privado), se anulan las posibilidades de negociación (mantenimiento de la supresión de los consejos de salarios) y se reprime la sindicalización casi absolutamente, atomizando los colectivos y llevando las reivindicaciones a nivel personal, individualizando al trabajador y atendiéndolo a este nivel en el Ministerio de Trabajo (Filgueira, 1994: 67).

Dada la situación económica el BHU entra en crisis, descapitalizándose y trasladando esa descapitalización a los ahorristas (Foro Juvenil N° 1, s/d).

En 1973 se crea un Ministerio de Vivienda para “...centralizar los planes de acción y subordinar la acción del Banco Hipotecario.” (Filgueira, 1994: 66). La política a desarrollar por este ministerio se debía caracterizar por la preocupación por los grupos con menor nivel de ingresos, mediante el otorgamiento de una vivienda a cada familia, con venta subsidiada, pero “En 1976 se volvió a la primacía del Banco, desapareciendo el Ministerio.” (Filgueira, 1994: 66). Pasa a ser el BHU quien toma las decisiones en materia de vivienda, ante la ausencia de planes y políticas. La fijación de la Política Nacional de Vivienda, evaluando sus aspectos económicos y financieros por sobre los sociales, corresponderá al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Economía y Finanzas (Foro Juvenil N° 1, s/d).

En el período dictatorial la intervención en vivienda fue mediante el otorgamiento de créditos (“batllismo de crisis”), pero a empresarios privados que poco a poco fueron construyendo viviendas rentables en el mercado, es decir, de mayor estándar o de categoría III y IV.

Las viviendas populares o de categoría I y II quedaron en manos de iniciativas de cooperativas de vivienda, con préstamo del BHU, las cuales ya habían visto resentida su acción dada el alza de los intereses de un 2% a un 4% en 1975 y a un 6% en 1976, reduciendo el plazo de devolución del préstamo de 14 a 10 años. Luego, con la extinción de la personería jurídica de los Institutos de Asistencia Técnica promovida por el régimen dictatorial, ven coartada su acción casi completamente (Foro Juvenil N° 1, s/d). También se crea el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre

---

<sup>24</sup> Es de destacar que por la adhesión de intelectuales a la incipiente izquierda unificada la educación preocupa al régimen militar, por lo que se interviene en la Universidad, dejando a todo el sistema educativo bajo la égida del Ministerio de Educación y se reestructuran los programas de la enseñanza pública.

---

Rural (MEVIR), organización para-estatal que actúa en el interior del país en base al sistema de ayuda mutua, con recursos propios y fondos del FNV.

Con respecto al mercado de alquileres, “...el sistema de libre contratación impuesto en el año 74, primera experiencia neoliberal masiva en nuestro país, destruyó el mercado de arrendamientos: de un 53% de inquilinos se pasó a poco más del 20%. (...) Ese sistema fue destruido por las medidas del 74, que sólo un gobierno de facto podía imponer y que generó – como dijo Propiedades – la más grande emigración del siglo. Porque acá se ha transformado en refugiados a los inquilinos, que han ido a parar a los asentamientos.” (Fernández, Kriger, Villamide, 2000: 21). Al liberalizar el mercado de alquileres, se instala la especulación económica y se fomenta la construcción con fines de inversión y renta de los sectores capitalistas, dirigido a quien puede satisfacer la necesidad de vivienda en el mercado. El valor de uso de la vivienda para la mayoría de la población se convierte en valor de cambio para una minoría privilegiada.

En relación a la intervención municipal, durante el período dictatorial, su actividad se centra en la disposición de decretos que autorizan la venta de las viviendas municipales y barrios de emergencia construidos desde la década del 30 (decretos N°: 12297 de 1962, 15432 de 1971, 15482 de 1971, 15801 de 1972, 18032 de 1976, 18488 de 1977, etc.)

Durante el período de transición del régimen militar a la restauración democrática, los partidos políticos promovieron mesas de discusión sobre diversos temas de interés referidos a la transición política, entre ellos, la atención de la vivienda social. La “*Concertación Nacional Programática*” (Filgueira, 1994: 68) permitió discutir las aspiraciones de los distintos grupos y algunos de los acuerdos alcanzados informaron el primer gobierno democrático, a cargo del Dr. Julio María Sanguinetti como presidente. Su gobierno fue básicamente ligado a la contención de gasto y control de la economía, concentrando poder en el Ejecutivo, reduciendo la acción legislativa a este nivel casi a 0 y utilizando el veto presidencial (Filgueira, 1994: 69).

Las políticas sociales <sup>22</sup>, como ya fuera planteado, quedan en un segundo plano y subordinadas a las políticas económicas. El gasto se centra en las jubilaciones y pensiones, donde el sistema de

---

<sup>22</sup> En cuanto a la salud, el esquema planteado es similar al de los períodos anteriores, dictatorial y democrático. La educación volvió al esquema de organizaciones autónomas con un ente coordinador, anterior a la dictadura. Primaria, Secundaria y UTU retornan a los tres consejos por área, mientras que la Universidad vuelve a la forma de cogobierno tripartito: egresados, estudiantes y profesores. Se continúa la tendencia de expulsar estudiantes del sistema público al privado, iniciada en el período dictatorial (Filgueira, 1994: 76). En materia de política salarial, se vuelve a un sistema de negociación tripartito pero informal, donde la negociación fue entre la central sindical y los representantes de la cámaras empresariales, dentro de las pautas delineadas por el equipo económico de gobierno. El salario de los funcionarios públicos continuó fijándose por decreto (Filgueira, 1994: 77).

---

seguridad social continuó siendo estatista. En los períodos gubernamentales sucesivos (de “derecha”: blancos y colorados), las políticas sociales serán focalizadas, fragmentadas, descentralizadas y con responsabilidad compartida con la sociedad civil, particularmente con ONGs que habían comenzado su acción al final de la dictadura. Se trata de disminuir el grado de intervención estatal directa al mínimo, atendiendo únicamente a los sectores más deprimidos, excluyendo a los sectores medios (Filgueira, 1994).

Respecto a vivienda, debido a la crisis de 1981 y el fracaso del plan para mantener una moneda nacional sobrevaluada, se demoraron los préstamos del BHU y se redujo el ritmo de construcción. A su vez, las transformaciones en el mundo del trabajo y la caída del ingreso familiar excluyen a un número cada vez mayor de las líneas de crédito para vivienda que ofrece el BHU. Comprobando la tendencia iniciada de subsidiar a los sectores de mejores condiciones económicas, es que en 1982 *“Casi el 35% de la población de Montevideo y más del 40% de la del total del país no tiene acceso a ninguna línea de crédito del BHU en las líneas de Conjuntos Habitacionales (las de Préstamos Unifamiliares son aún más onerosas). En el interior la situación es aún peor: sólo el tercio de mayores ingresos tiene acceso a líneas de crédito.”* (Nahoum, 1983: 6). A su vez, el sistema de promoción privada, *“que usufructuó el apoyo prioritario de las inversiones durante el quinquenio 1978-1982, acaparando más del 30% de la inversión total y más del 50% de la realizada en Conjuntos Habitacionales atiende solamente al 15% más rico de la población del país y en el interior nada más que al 5% de mayores ingresos.”* (Nahoum, 1983: 6)

En 1985 se puso en marcha un nuevo plan de vivienda, de construcción directa del Estado en convenio con las Intendencias. Se preveía la construcción de 40.000 unidades, de las cuales sólo se construyeron 16.000 (Filgueira, 1994: 76).

Desde la IMM se impulsa el “Plan Aquiles Lanza” para erradicar los asentamientos irregulares, objetivo que no se alcanza ni cuantitativamente ni cualitativamente. Este plan no contempla los modos de vida de las familias beneficiarias, construyendo viviendas que no se ajustan a la realidad familiar (Machado, 2001: 33).

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

La administración del presidente Luis Alberto Lacalle en el quinquenio 90-95, se inició con un fuerte ajuste fiscal *“...sobre la base de un shock tributario que implica mayor gravamen al consumo y la reimplantación del impuesto a los sueldos, lo que implica mayores costos para los trabajadores.”* (Olesker, 2001: 37).

---

En este período el Estado se retira de la negociación colectiva y se consolida la desregulación del mercado laboral<sup>23</sup>. También se inició una estrategia de reducción de la inflación basada en el “ancla cambiaria”. Se fijó un tipo de cambio por debajo de la evolución de los costos internos, que llevó a una reducción del precio de los bienes importados. Esto presionó a la baja de los precios de los productos nacionales, complementándose esta política con un apertura irrestricta hacia el mercado mundial. Uno de los resultados fue la pérdida de 18.000 puestos de trabajo en la industria textil (Olesker, 2001: 32).

El 8 de junio de 1990, mediante la Ley N° 16112 se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOOTMA), el cual ejecutará las políticas nacionales de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente fijadas por el Poder Ejecutivo (art. 2). También formulará, ejecutará, supervisará y evaluará los planes de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente y coordinará acciones con otros organismos competentes, entre otras funciones. El espíritu de su creación es similar al de 1973.

Según Traversa (2004: 44) *“la función del ministerio debe ser orientadora, dando prioridad a la articulación de los aportes de los organismos públicos y privados, y apoyando el desarrollo de la iniciativa privada y la libre competencia entre agentes económicos, para optimizar los resultados de las inversiones.”*

Los planes de vivienda realizados por este ministerio dan prioridad a los sectores más carenciados (Traversa, 2004: 44). En 1993 se inicia el programa SIAV, subsidio directo al beneficiario para adquisición de vivienda nueva o usada, programa que caerá por provocar una desarticulación y especulación mayor en el mercado inmobiliario (Machado, 2001). Por otro lado, se implementan los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) para sectores de ingresos menores a 30 unidades reajustables, con un área menor a la considerada mínima en la ley 13728 y con una menor calidad constructiva y bajos costos económicos.

En relación al gobierno municipal de Montevideo, a partir del año 1990 (primera gestión municipal de izquierda), la IMM comienza el proceso de descentralización. Con éste se busca una mayor democratización de la ciudad, a través de la creación de espacios institucionalizados que acerquen la Intendencia a la gente, y la sociedad civil a los organismos estatales. También se busca contribuir a la construcción de la ciudadanía, entendiéndolo por tal, el derecho que posee el individuo, de hacer “sentir su voz”, lo que implica ejercer su soberanía. *“De este modo, la gestión de la ciudad pasa a ser una*

---

<sup>23</sup> Ya desde 1982 a través de la ley 15.328 se estableció que el régimen general de convenios solo podían ser celebrados por empresa (no por actividad, ni nacionales).

---

*tarea compartida, fuente de aprendizajes para los distintos actores involucrados, enfatizando el espacio local y articulándolo con el nivel global.” (página web de IMM) <sup>24</sup>.*

En cuanto a la temática de vivienda la IMM intenta, desde principios de los 80 y se continúa en los 90, proteger el patrimonio arquitectónico - histórico de la ciudad, particularmente de la zona de Ciudad Vieja. También se impulsan procesos que tienden a atenuar el vaciamiento de las áreas centrales de la ciudad, tratando de promover los reciclajes de viviendas ubicadas en las zonas centrales e intermedias (Ciudad Vieja, Barrio Sur, Cerro, Bahía de Montevideo, etc.), dirigidos a sectores medios de la sociedad (Delgado, 2003: 34).

En la segunda administración del presidente Julio María Sanguinetti (1996 - 2001) se afianzan las medidas de ajuste, con un aumento del impuesto al valor agregado y un aumento del impuesto a los sueldos. Este último alcanzó niveles del orden del 6%. En este gobierno, además, se crearon los fondos de ahorro previsional conocidos como “AFAP” <sup>25</sup>, como sistema de capitalización individual, “liberalizando” también la seguridad social, ahora en manos de la banca internacional (Olesker, 2001).

En materia de vivienda, en 1995 con el segundo Plan Quinquenal de Vivienda se prioriza la construcción de vivienda nueva, mediante la construcción por promotores privados (solventada por el FNV). También se financia la construcción de viviendas nuevas con el subsidio a cooperativas de vivienda, la destinación de fondos a MEVIR y la construcción - en conjunto con algunas intendencias: Cerro Largo, Soriano, Salto, Paysandú y Artigas - por las inundaciones sufridas. (Traversa, 2004: 45).

Cabe destacar que según Vicario (1989: 24-25) era claro que: *“la situación habitacional deficitaria es muy importante pero eso no debe significar que el problema se resuelve sólo construyendo nuevas viviendas. Teniendo en cuenta el importante “stock” habitacional, la baja presión demográfica, el elevado y creciente deterioro edilicio y la exagerada cantidad de viviendas desocupadas, la prioridad debe estar en optimizar el uso de las viviendas existentes y mejorar la calidad y confortabilidad de las mismas, complementado con un programa de construcción de viviendas, sólo en áreas dotadas de infraestructura de servicios.”* Sin embargo, en este período se prioriza la construcción de

---

<sup>24</sup> Desde ese año, el departamento de Montevideo ha sido regionalizado funcional y administrativamente en dieciocho zonas que comprenden los sesenta y cuatro barrios del área urbana, suburbana y el área rural, los cuales han sido la base de la descentralización y participación ciudadana.

<sup>25</sup> *“Se destregó otra parte del funcionamiento laboral con la ley 16.713 conocida como ley de AFAP que permitió la transformación de salarizados en empresas unipersonales lo que significó una pérdida de derechos laborales y mayor inestabilidad laboral”.* (Olesker, 2001: 86)

---

nuevas viviendas y se generan convenios con distintos organismos del Estado (BPS, Ministerio del Interior, OPP, Intendencias) para intervenir conjuntamente en la construcción de viviendas nuevas. Creemos que se prioriza la construcción de nuevas viviendas para la dinamización de la economía mediante la inversión pública, atendiendo a los intereses de un sector de la población, siguiendo las características del Estado burgués y la forma de relacionamiento clientelar.

También se incorpora la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la intervención en Asentamientos Irregulares de todo el país, cuyo objetivo primordial es dotar de infraestructura básica (saneamiento, alumbrado, vialidad, etc.) a dichas zonas ocupadas. Se construye vivienda nueva únicamente para permitir el reordenamiento del asentamiento y la construcción de las obras (Traversa, 2004).

La IMM a partir de 2000 se sitúa como coejecutor del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), en los asentamientos ubicados en tierras municipales del departamento. También pone en marcha el Plan Lote, donde se crea un sistema de venta de lotes urbanizados con pago financiado a familias de bajos y medianos ingresos, con capacidad de autoconstruir o pagar por la construcción de la vivienda (Decreto N° 29060).

La administración del presidente Batlle (2001-2005) continúa con las líneas de acción planteadas en los períodos de gobierno anterior, con el agravante de la crisis en el sistema financiero a mediados del 2002. *“...Muchos de los factores económicos, sociales y políticos que convergieron en el colapso de 2002 fueron por cierto alimentados y profundizados por la recesión y por la inestabilidad de la región, pero no nacieron con ellas, en más de un sentido venían de antes y referían a problemas estructurales de origen local.”*<sup>26</sup> (Caetano, 2002: 5-6).

La crisis de 2002 es una crisis de empleo (17% de la PEA desempleada entre 2001-2002), salario (se arrastra una pérdida de casi 20 puntos porcentuales entre 2001-2002) e inflación, que se ve agravada por la crisis financiera y los recortes continuos en los gastos del Estado. Se genera una caída general de la actividad que afecta los niveles formales e informales de la economía, se corta la cadena de pagos, desaparece parte del dinero de la cadena productiva, se retrae el consumo, se pierden empleos, etc. (Filgueira, 2002).

La subida del dólar (de un 40% aproximadamente) generó dificultades e imposibilidad de pago para quienes tenían deudas en dicha moneda. Este aumento del dólar benefició a las grandes empresas exportadoras, pero perjudicó a todo un sector de la producción de bienes y servicios que se maneja en el mercado interno y con importación de algunos de sus insumos. La inversión se retrae, los capitales “golondrina” emigran hacia otras plazas, el desempleo aumenta y la inestabilidad reina.

---

<sup>26</sup> Aftosa, desequilibrios financieros, déficit fiscal, devaluación, inestabilidad política, aumento del “riesgo país” en la región, default de Argentina, etc.

---

En cuanto a la situación de la vivienda, *“Aumenta a casi el 20% el número de desalojos por el no pago del alquiler.”* (Fílgueira, 2002: 17), el BHU paraliza sus actividades y prácticamente se extinguen los créditos de la banca privada.

De la administración del presidente Vázquez (2005-2009), primer gobierno nacional de “izquierda” en el Uruguay, es muy poco lo que se puede afirmar, dada la contemporaneidad de su gestión. Sin embargo, lo que podríamos decir en cuanto a su política económica en el primer año de gobierno es que continúa dos de los ejes manejados en los períodos anteriores: 1) la apuesta a la apertura internacional (Tratado de Libre Comercio con E.E.UU), en detrimento de la integración regional (que pudo verse facilitada por los gobiernos de izquierda en la región), 2) la austeridad fiscal, la estabilidad de precios, el cumplimiento de los compromisos financieros y la generación de un clima de certezas propicio para la captación de inversión extranjera (Garcé, 2006: 76) .

En relación a las políticas sociales, podemos decir que *“En la actualidad, Uruguay parece acercarse a un edificio de welfare que mezcla los principios liberales de focalización para los pobres y mercado para los ricos, con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de privilegios para ciertos sectores medios.”* (Fílgueira y Lijtenstein, 2006: 61). La izquierda manifiesta tender hacia políticas sociales socialdemócratas <sup>27</sup>, querer recomponer la calidad de los bienes públicos y, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), aspirar a crear *“...un polo de protección social moderno, el cual se articularía con el tradicional sistema de protección social de base contributiva (marginamente no contributiva) en seguridad social, mixta en salud y universal en educación.”* (Fílgueira y Lijtenstein, 2006: 64), que tienda a proteger a la población vulnerable <sup>28</sup> del país.

La intención de la izquierda sería que las políticas de protección se asimilaran a derechos sociales, mediante la efectivización de niveles aceptables de justicia social. Esta justicia social se alcanzaría con un sistema tributario progresivo que redistribuyera la riqueza y que atendiera universalmente necesidades diferentes con mecanismos específicos (Midaglia, 2004: 157). A su vez, para su efectivización se tendría como medios la descentralización, la participación de la sociedad civil, la atención a la diversidad cultural y de necesidades y la recomposición de la confianza en el Estado

---

<sup>27</sup> *“La revisión de los parámetros políticos y económicos con los que se ha tratado la “cuestión social” en América Latina no es original de Uruguay. En los últimos años se verifica un movimiento internacional en este sentido, que en buena medida ha involucrado a los organismos multilaterales de crédito.”* (Midaglia, 2004: 156)

<sup>28</sup> Se considera vulnerable a la infancia, las mujeres jóvenes de sectores populares, los empleados informales, los asentados precarios, el trabajador sin estabilidad ni protección, las personas que no alcanzan niveles educativos básicos (ciclo básico aprobado), etc. (Fílgueira y Lijtenstein, 2006: 63)

---

como organismo rector, regulador y proveedor directo de algunos bienes y servicios (Midaglia, 2004: 157).

En materia de vivienda, el primer año de gobierno se abocó a la investigación de irregularidades políticas y administrativas, para “recomponer” la política de vivienda. En el plan quinquenal 2005-2009 se propugna una política de vivienda integral e integrada. Integral, porque forma parte de los activos de las familias y será considerada como una política social. Integrada, a la red de prestaciones básicas que el Estado debería proveer a la población, con un trabajo interinstitucional revalorizado (intendencias, sociedad civil, etc.) (Magri, 2006: 126).

Se continuará actuando sobre la base de la estratificación de la demanda según el ingreso y la capacidad de pago (MVOYMA subsidios, BHU crédito), tendiendo a la universalización del acceso al crédito hipotecario mediante la supresión de la garantía laboral.

El MVOYMA será el rector de planes y programas, el coordinador de las acciones a nivel público y privado y el administrador del sistema de subsidios. El BHU será el órgano financiero que tendrá la responsabilidad de la gestión del sistema de ahorro y préstamo.

A su vez, se prevé la reactivación del mercado de alquileres, mediante la inclusión de las viviendas vacías del BHU en un sistema de alquiler con opción a compra (leasing), se transfiere la cartera de deudores del BHU a la órbita privada de gestión de cobros y se manifiesta la intención de repoblar las áreas centrales de la ciudad, promoviendo la adquisición de viviendas usadas y el reciclaje de las deterioradas <sup>29</sup> (Magri, 2006). Creemos que la evaluación y alcance real de estas “intenciones políticas” deberá ser revisada dentro de algunos años...

Como reflexión final de este capítulo diremos que las políticas de vivienda llevadas adelante a partir de la década del 70 por los distintos gobiernos, han tendido a sustentar el sistema de acumulación, siendo el Estado un Estado de clase. Son políticas asistenciales que no han democratizado el uso del espacio urbano de la ciudad, que han favorecido la segregación territorial y el vaciamiento de áreas centrales de la ciudad, con la pérdida de capital acumulado en zonas ya urbanizadas y fácilmente recuperables para el uso, pero transversalizadas por el interés privado de renta y lucro. Se han propiciado procesos de exclusión creciente para la población de menores ingresos, expulsándolos primero de la ciudad formal y luego, mediante los planes de regularización (Águiles Lanza, PIAI, etc.), de las viviendas autoconstruidas, apropiándose del trabajo invertido y de la riqueza generada a partir de esta particular producción del hábitat.

---

<sup>29</sup> El reciclaje de viviendas ya lo viene promoviendo la Intendencia Municipal de Montevideo desde principios de 2000. Desde la órbita nacional se reforzaría este tipo de acción.

---

## REFLEXIONES FINALES.-

Este trabajo trató de abordar la conformación de asentamientos irregulares como una de las manifestaciones que tiene la problemática de vivienda en nuestra ciudad capital a partir y en relación con las transformaciones en el sistema de acumulación capitalista. Para realizar este abordaje hemos tratado de tocar puntos clave que aportaran para un análisis histórico – crítico de esta realidad, teniendo presente la génesis del capitalismo, la producción del hábitat, las particularidades de nuestro Estado, sus relaciones con el mundo globalizado y sus relaciones con las personas que pueblan el país.

Afirmamos que las acciones y/o inacciones del Estado en materia de vivienda han impactado en la vida cotidiana de un número significativo de personas y han permeado la construcción del espacio social y urbano. Desde la década del '70, el Estado uruguayo ha intervenido facilitando la construcción de viviendas nuevas, aportando como agente dinamizador de la economía y respondiendo a los intereses de las empresas privadas ligadas al sector de la construcción. Como plantea Filgueira (1994: 34): *“...la política de vivienda se adecuó a los ciclos económicos, siguiendo los intereses del sector económico dedicado a la construcción. En los períodos de auge económico se procuró alentar al sector privado dejando la actividad estatal circunscrita a conceder créditos para su realización. En los de crisis siempre se procuró construir algún tipo de vivienda barata para sectores populares.”*

Asimismo, también ha habido acciones tendientes a enlentecer los procesos de expulsión de la ciudad y viviendas formales, tratando de mantener a los ocupantes de ciertos barrios y de repoblar las áreas centrales de la ciudad, pero las mismas han sido aisladas y mayormente impulsadas desde la década del '90.

Marcamos que la conformación del espacio urbano en relación dialéctica con el capital desde los albores del sistema, han mediado la conformación de la ciudad y la instalación de su gente: la han atraído en momentos de industrialización y procesos de urbanización acelerados y la han excluido en momentos de desindustrialización y desasalarización. A su vez, esta diada inclusión-exclusión en virtud de las necesidades del capital, según la estructura productiva y coyuntura histórica, han propiciado gradientes cada vez mayores de exclusión de una porción creciente de la sociedad: aquellos que viven de la venta de su fuerza de trabajo. Ya no es el empleo el que habilita a niveles de vida adecuados, sino que se puede tener un empleo de baja calidad, de salario insuficiente que mantenga a la población en niveles de vida considerados inaceptables, con derechos vulnerados y necesidades básicas insatisfechas. Sumado a esto, las transformaciones en la acumulación, en el modo y medios de producción, con el corrimiento del Estado y primacía del mercado, han dejado al

---

individuo y su familia con la responsabilidad de satisfacer sus necesidades (en otros períodos más o menos protegidas), entre ellas la vivienda.

Por otro lado, vimos que una de las posibles formas de satisfacer la necesidad de vivienda es la conformación de asentamientos irregulares. También mostramos que este tipo de ocupación es funcional a la acumulación del capital y al funcionamiento del sistema en su estadio actual. La urbanización del terreno y las mejoras realizadas terminan, en muchos casos, siendo apropiadas por otras personas o instituciones, distintas de los ocupantes primarios. En el mejor de los casos, el asentamiento será ocupado por quienes lo han producido y el espacio y la vivienda tendrán un valor de uso primordial. Pero acto seguido a la ocupación y urbanización mínima del terreno, es decir, con la llegada de los servicios públicos (regular o no), estos terrenos y viviendas ingresan en el mercado y pueden llegar a tomar un valor de cambio primordial.

Muchas veces ese valor de cambio es otorgado por la propia acción del Estado. Podríamos discutir si la regularización de asentamientos es una estrategia que tiende a beneficiar a la población residente en los mismos o si tiene un efecto perverso, que lleva a desarraigar nuevamente a la población excluida de la ciudad y los sumerge en un círculo vicioso de exclusión, pero esta es una de las interrogantes que dejamos abierta, como para seguir pensando...

Otra interrogante que queremos dejar planteada refiere a las transformaciones en el mundo del trabajo y al modelo concentrador y excluyente (Olesker, 2001) en el que vivimos. Si una porción creciente de la sociedad es excluida de la propiedad de los medios de producción y sólo cuenta con su fuerza de trabajo para la subsistencia, pero esa fuerza de trabajo es tendencialmente sustituida por trabajo muerto ¿cómo hacemos para sobrevivir?, ¿qué estrategias de sobrevivencia será necesario desplegar para sostener la vida de los supernumerarios?

Por último queremos citar a Engels, que ya en 1872 decía: *“Una sociedad no puede existir sin crisis de la vivienda, cuando la gran masa de los trabajadores no dispone, exclusivamente, más que de su salario, cuando crisis industriales violentas y cíclicas provocan, por una parte, la existencia de un ingente ejército de reserva de parados, y, por otra, arrojan momentáneamente a la calle a la gran masa de trabajadores; cuando éstos se van haciendo en las grandes urbes y ello a un ritmo más acelerado que el de la construcción de las viviendas en las condiciones actuales... cuando, finalmente, el propietario de una casa, en su condición de capitalista, tiene no tan sólo el derecho, sino, en cierta medida, el deber de obtener de su propiedad, sin escrúpulo alguno, los alquileres más elevados. En semejante sociedad, la crisis de la vivienda no es fruto del azar, sino una verdadera institución...”* (Engels, 1872 en Lefebvre, 1976: 76)

---

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS.-

- Acuña, Carlos. “El territorio metropolitano: entre la glotonería y la anorexia espacial”. En: *Vivienda Popular* N° 12, páginas 17-22. FARQ, Udelar. Montevideo, agosto 2003.
- Aguilar Medina, Iñigo. “La ciudad que construyen los pobres”. Plaza y Valdés, S.A. de C.V. – Instituto Nacional de Antropología e Historia. México, 1996.
- Baráibar, Ximena. “Articulación de lo diverso: lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos para el Trabajo Social”. En *Revista Serviço Socio* N° 59. Cortez editora, Sao Paulo, Brasil, 1999.
- Behring, Elaine. “Política Social no capitalismo tardío”. Cortez editora, Sao Paulo, 1998.
- Bentura, José Pablo. “Segregación territorial, el fenómeno de los asentamientos en Montevideo”. En: “Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional” páginas 23-32. DTS, FCS, Udelar, 2003.
- Bergara, Mario y otros. “Economía para no economistas”. Departamento de Economía, FCS. Udelar. Editorial Byblos, Montevideo, 1999.
- Caetano, Gerardo. “Entre el agobio de la coyuntura y la imagen de “la mitad del río”. En: *Observatorio Político, Informe de Coyuntura* N° 3/2002, páginas 5-11. Ediciones Trilce, Montevideo, 2002.
- Caetano, Gerardo y Rilla, José. “Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Mercosur”. Colección CLAEH, Fin de siglo, Montevideo, 1996.
- Caetano, Gerardo y Alfaro, Milita. “Historia del Uruguay contemporáneo.” Cuaderno de Ciencia Política, Fundación de Cultura Universitaria. ICP. Montevideo, 1995.
- Castel, Robert. “La metamorfosis de la cuestión social”. Paidós, Buenos Aires, 1997
- Castel, Robert. “Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial”. En: “De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales”. Compiladores

---

Jorge Carpio - Irene Novacovsky. Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, 1999.

- Castells, Manuel. “La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos”. Alianza Editorial S.A., Madrid, 1986.
- Castells, Manuel. “Capital multinacional, Estados nacionales y comunidades locales”. Siglo XXI editores. México D.F., 1981.
- Constitución de 1967 de la República Oriental del Uruguay. Actualizada (1997) con las reformas de 1989, 1994 y 1996 y seguida de un repertorio temático, corregida por Alberto Pérez Pérez. Fundación de Cultura Universitaria. 3ª edición, enero 1998.
- Cueva, Agustín. “ El desarrollo del capitalismo en América Latina”. Siglo XXI editores S.A. de C.V., 11ª edición. México, 1987.
- Davricux, Hugo. “Papel de los Gastos Públicos en el Uruguay 1955-1984”. CINVE/EBO, Montevideo, 1987.
- Delgado, María del Huerto. “Áreas centrales: situación actual y potencialidades del suelo urbanizado”. En: Vivienda Popular N° 12, páginas 31-36. FARQ, UdelaR. Montevideo, agosto 2003.
- Dieterlen, Paulette. “Derechos, necesidades básicas y obligación institucional”. En “Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina”. Páginas 13 a 21. CLACSO. Buenos Aires, 2001.
- Fernández; Kriger; Villamide. “Cooperativas, Arrendamientos, Mercado y Estado” en Vivienda Popular. Págs. 15-23. Facultad de Arquitectura, UDELAR, Julio 2000.
- Filgucira, Fernando. “Tendencias, coyuntura y estructura: la crisis social en Uruguay”. En: Observatorio Político, Informe de Coyuntura N° 3/2002, páginas 17-22. Ediciones Trilce, Montevideo, 2002.

- 
- Filgueira, Fernando. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada.” En: Robert, B. (Ed) Ciudadanía y Política social. San José, Costa Rica. FLACSO, 1998.
  - Filgueira, Fernando; Filgueira, Carlos. “El largo adiós al país modelo.” Políticas Sociales y pobreza en el Uruguay”. Arca. Montevideo, 1994.
  - Filgueira, Fernando; Moraes, Juan Andrés. “Contextos y estrategias de las Reformas Institucionales en la Seguridad Social, la Educación y la Salud en Uruguay”. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política. ICP, Montevideo, 3/2001.
  - Filgueira, Fernando; Lijtenstein, Sergio. “La izquierda y las políticas sociales: desafíos y encrucijadas”. En: Instituto de Ciencia Política, Observatorio Político. Informe de Coyuntura N° 6/2006, páginas 59-68. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2006.
  - Garcé, Adolfo. “La agenda pública”. En: Instituto de Ciencia Política, Observatorio Político. Informe de Coyuntura N° 6/2006, páginas 75-78. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2006.
  - Grassi, Estela; Hintze, Susana; Neufeld, M<sup>a</sup>. Rosa. “Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural”. Espacio, Buenos Aires, 1994.
  - Harris, Walter. “El crecimiento de las ciudades en América Latina”. Ediciones Marymar, Buenos Aires, 1975.
  - Hobsbawm, Eric. “La era del Imperio, 1875- 1914”. Editorial Planeta, Buenos Aires. 2001.
  - Hobsbawm, Eric. “Historia del siglo XX”. Crítica (Grijalbo Mondadori, S.A.), Buenos Aires. 1999.
  - INTEC. “Relevamiento de asentamientos irregulares de Montevideo”. Montevideo, 1995.
  - Kalmanovitz, Salomón. “El desarrollo tardío del capitalismo. Un enfoque crítico de la teoría de la dependencia”. Siglo XXI editores de Colombia Ltda.. Bogotá, 1983.

- Midaglia, Carmen. “Políticas sociales en los programas de gobierno: ¿qué fue del neoliberalismo?”. En: Instituto de Ciencia Política, Observatorio Político. Informe de Coyuntura N° 5/2004, páginas 155-159. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2006.
- Nahoum, Benjamín. “Cada vez más para cada vez menos”. 1983. En: Foro Juvenil. “Repercusiones de la política neoliberal en la Vivienda”. Serie Análisis, N° 2. Montevideo. S/D.
- Netto, José Paulo. “Capitalismo Monopolista y Servicio Social”. Traducción de Carlos Montaña. Cortez Editora, Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. Brasil, 1997.
- Olesker, Daniel. “Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)”. Ediciones Trilce, Montevideo, 2001.
- Pastorini, Alejandra. “Políticas sociales y servicio social en el escenario neoliberal.” Texto extraído de la Tesis de Maestría de Servicio Social: " O teatro das Políticas Sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal". Universidad Federal de Río de Janeiro, 1995.
- Pastorini, Alejandra. “La cuestión social, sus transformaciones y la génesis del servicio social”. En: Temas de trabajo social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. UDELAR. FCS, 2001.
- Traversa, Federico. “El papel del Estado en los Policy Networks: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000). En: Revista Uruguaya de Ciencia Política 14/2004. Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 2004.
- Veiga, Danilo. “Segregación socioeconómica y crisis urbana en Montevideo”. En “Las ciudades en conflicto. Una perspectiva Latinoamericana” Editores: Mario Lombardi – Danilo Veiga. Centro de informaciones y estudios del Uruguay (CIESU), Banda Oriental. Montevideo, 1989.
- Veiga, Danilo y Rivoir, Ana Laura. “Desigualdades sociales y segregación en Montevideo” Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Graphis Ltda. Montevideo, 2001.

- Vicario, Luis. “Políticas para el sector vivienda”. En: Revista Propiedades, páginas 23-25. Montevideo, 1989.
- Ziccardi, Alicia. “Las ciudades y la cuestión social”. En “Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina”. Páginas 85 a 126. CLACSO. Buenos Aires, 2001.

#### FUENTES.-

- Barrán, José Pedro. “Uruguay siglo XX”. En: [www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist4.htm](http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist4.htm). Versión de setiembre, 1995.
- Foro Juvenil. “El proceso de la vivienda del '63 al 80. Síntesis de la investigación de Terra y Camou.” Serie Análisis, N° 1. Montevideo. S/D.
- Grupo aportes. “Asentamientos, regularizar... ¿y después?” Sistematización del encuentro – taller sobre la temática. Montevideo, 1997.
- Página web del INE (Instituto Nacional de Estadística): [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).
- Página web de la IMM (Intendencia Municipal de Montevideo): [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)
- Plan de Estudios. Licenciatura en Trabajo Social. Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Mimeo, 1992.
- Semanario Búsqueda. Año XXXVI, N° 1417. Montevideo, 2 al 8 de agosto de 2007.