

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

**Asentamientos irregulares:
estudio de algunos elementos políticos vinculados
a su conformación y desarrollo**

Alicia Brenes Mundy
Tutor: Ximena Baraibar

2005

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento forma parte de las exigencias curriculares para la obtención del título de Licenciado en Trabajo Social. El mismo expone el resultado de una investigación de carácter fundamentalmente teórico, acerca de las causas de la conformación de asentamientos irregulares. El abordaje de los distintos temas se ha realizado a partir del análisis y discusión teórica de la bibliografía existente, aunque también se plantean reflexiones surgidas de la aproximación empírica a la realidad, particularmente en la delimitación del objeto de estudio.

Algunas manifestaciones del fenómeno

La existencia de asentamientos irregulares es un fenómeno que se ha vuelto crecientemente visible en el Uruguay, en particular desde los años noventa. Con éste término *“se hace referencia a un conjunto de edificaciones que han sido construidas por sus propios habitantes, sobre terrenos ilegalmente ocupados”*. (Álvarez, 2000: 5, 6) Desde esta perspectiva, la no-titularidad de la propiedad del terreno es lo que otorga a un conglomerado de viviendas el calificativo de “irregular”, más allá de cuáles sean las condiciones de vida en ese lugar. Ampliando la definición, es posible agregar que con este término se denomina a *“todo aquel agrupamiento de viviendas que no reúne las condiciones que al momento actual y de acuerdo a nuestros patrones culturales se entienden necesarias y deseables para una vida familiar y social adecuada, que cuente con el mínimo indispensable de confort y de seguridad física y jurídica.”* (Naohum, 2002:13) En el mismo sentido, muchas veces se utiliza el calificativo “precario” para aludir a los asentamientos, expresando de esta forma las carencias materiales predominantes en las viviendas. Esta ha sido la solución que, en forma espontánea u organizada, miles de familias encontraron a su imposibilidad de acceder a una vivienda o a un terreno en condiciones regulares.

La problemática de los asentamientos está cada vez más presente en el debate público. Por un lado, éstos aparecen mencionados en la prensa vinculados a hechos que “amenazan” la seguridad urbana. Por otro lado parece estar emergiendo en los medios de comunicación un discurso más centrado en la preocupación por los problemas sociales, que se ha ocupado de dar difusión al tema desde la problemática vivida por los protagonistas. Existen ejemplos de asentamientos que adquirieron notoriedad porque los indicadores socioeconómicos de su población -relativos a empleo, salud, educación-, alcanzaron niveles extremadamente bajos para la realidad histórica uruguaya, asemejándose a los de otros países latinoamericanos caracterizados históricamente por la pobreza.

El Estado viene implementando diversas acciones dirigidas a la problemática de los asentamientos irregulares desde hace diez años, pero el resultado de las mismas es dudoso. Como se

intentará demostrar más adelante, las políticas desarrolladas hasta el momento no han logrado mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población que vive en asentamientos, ni detuvieron el crecimiento de los mismos.

A pesar de la abundancia de diagnósticos, existe poca información cuantitativa reciente y sistematizada en relación a los asentamientos.¹ *"Hacia 1998 el dato conocido es que sólo en Montevideo la población de los asentamientos irregulares era de 124.716 personas (el 11% de la población del departamento) y el INE contabilizaba en 1996 un stock de 30.000 viviendas."* (De León, 2004: 31) Se estima que los asentamientos crecen a una tasa anual sostenida del 10% (Lombardi, 1999); existiendo actualmente 364 asentamientos sólo en Montevideo (el 80% de los asentamientos del país), con más de 44.000 viviendas que albergan a unas 200.000 personas. (Veiga, Rivoir, 2002)

Los asentamientos irregulares como problema social

Cabe cuestionarse por qué la existencia de asentamientos constituye un problema social. En primer lugar, los asentamientos ponen en cuestión los derechos propios de la ciudadanía para las personas que viven en ellos, en la medida que se ven imposibilitadas del goce de los estándares de bienestar propios de nuestra sociedad. (Bentura, 2003: 29)

Los derechos civiles propios de la ciudadanía son vulnerados debido al sentimiento de inseguridad que amenaza a las personas que viven en asentamientos. Existe un temor permanente a los robos y asaltos, a que otras personas ocupen la vivienda si ésta queda sola, etc., lo cual determina que las personas desarrollen dinámicas cotidianas que contemplen estos riesgos. Estos hechos limitan el pleno goce del derecho a la integridad física, a circular libremente, y a la propiedad. Por otro lado muchos de los asentamientos son categorizados como "zonas rojas", y -en parte como consecuencia de ello- se realizan frecuentemente intervenciones policiales, las cuales muchas veces son violentas. (Auyero en Wacquant, 2001)

En cuanto a los derechos políticos, estos son puestos en cuestión por la propia situación de vulnerabilidad social en que se encuentran la mayoría de los habitantes de asentamientos. El vínculo débil que estas personas mantienen con el Estado y la sociedad en su conjunto dificultan seriamente las posibilidades de participar en las decisiones de carácter público. (Baráibar, 2001) El vínculo clientelar que se establece con sectores partidarios y organismos estatales también limita la libertad política de estas personas y de sus organizaciones.

¹ *"Es pésima la calidad y también el acceso a la información sobre la población residente en asentamientos precarios. El Censo de Asentamientos Irregulares realizado en 1998 en el marco del programa PIAI de Presidencia de la República quedó incompleto y no ha sido publicado."* (De León, 2004: 31)

Los derechos sociales resultan asimismo vulnerados en muchas de sus facetas. En la mayoría de los casos las condiciones habitacionales resultan inadecuadas, ya que al ubicarse en los intersticios disponibles del entramado urbano, los terrenos son inundables, hay hacinamiento, y no tienen cobertura de saneamiento, agua potable, etc. La distancia respecto a zonas urbanizadas de la ciudad dificulta también el acceso a servicios públicos esenciales, tales como instituciones educativas y centros de salud, y también a lugares de esparcimiento y actividades culturales. Las condiciones laborales de la mayoría de los habitantes de asentamientos son precarias e informales, y por lo tanto están desvinculadas del acceso a los derechos sociales que el Estado provee a partir de la vinculación al mercado formal de empleo: licencia médica, jubilación, seguro de paro, etc..

Para el Estado la existencia de asentamientos debería constituir un problema por el sólo hecho de vulnerar los derechos elementales de los ciudadanos. Pero también desde una óptica puramente instrumental la explosión de asentamientos irregulares es problemática, en la medida que resulta más caro construir infraestructura urbana para cubrir las necesidades elementales de la población que se instala en la periferia, que intentar una política urbana planificada tendiente a poblar las zonas ya equipadas.

Para la sociedad en su conjunto el riesgo es el de su “fractura”, es decir, la desintegración de los lazos que la hacen ser tal. La explosión de asentamientos es uno de los factores que contribuye al proceso de crecimiento urbano segmentado, como consecuencia del cual se distancian espacialmente los sectores social y económicamente distintos. Esto supone la formación de “fronteras” sociales, lo cual pone en cuestión *“la capacidad de una sociedad (...) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.”* (Castel, 1997: 20)

Hipótesis y objetivos

Ante la inquietud que causan las consideraciones previas es que se origina el presente trabajo. El mismo se propone indagar acerca de qué elementos posibilitaron -y posibilitan- la ocupación ilegal de tierras y la conformación de asentamientos en la zona periférica de Montevideo a lo largo de las dos últimas décadas. Un primer abordaje posible en relación al problema se encuentra desde la perspectiva de la pobreza. Sin duda, existe una estrecha conexión entre estos dos fenómenos, la cual se analizará brevemente. Se intentará además trascender esta perspectiva, abordando la problemática general de los asentamientos enmarcada en un proceso de exclusión social, entendiendo que esta categoría posee mayor potencial explicativo y analítico para abordar el fenómeno en cuestión. Estos aspectos se desarrollarán en el capítulo II.

Dos hipótesis orientan la investigación. En primer término, se supone que un contexto de transformaciones en el mundo del trabajo y de crisis en los Estados de Bienestar, han sido los causantes del problema de la exclusión social que se ha instalado en las últimas décadas en la mayoría de las sociedades occidentales, en particular en la nuestra. Este contexto de exclusión y vulnerabilidad social *genera las condiciones propicias* para la instalación de un problema generalizado de satisfacción de las necesidades elementales de la población. En particular, para el caso que nos concierne, se verá cómo los factores que causan exclusión social repercuten sobre las posibilidades de acceso a la vivienda por las vías tradicionales: compra, alquiler, autoconstrucción, cooperativas. Estos aspectos se desarrollarán en el capítulo III, analizando en particular la historia de la intervención pública en nuestro país, con énfasis en las políticas de vivienda.

En la literatura referida al tema, los factores que aparecen más frecuentemente vinculados a la explicación de la conformación de asentamientos son los mencionados más arriba: pobreza, crisis de los Estados de Bienestar y transformaciones en el mundo del trabajo, aspectos que se intenta abordar en el presente documento. Ahora bien, para explicar las particularidades del fenómeno de los asentamientos irregulares en nuestro país se considera necesario incorporar también otros elementos. Es posible percibir en la aproximación empírica a algunos asentamientos de la ciudad, un conjunto de elementos de carácter político-partidario muy significativos, que aportan datos para entender un fenómeno que no es posible explicar únicamente desde la pobreza, ni tampoco desde el desempleo. Estas variables han sido tenidas en cuenta en menor medida, aunque existen interesantes antecedentes al respecto. (Ver Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003).

Como fuera señalado, se identifica a la crisis del Estado de Bienestar y del mundo del trabajo como los factores que explican la exclusión social. En ese contexto de exclusión, operarían algunas características de larga data en el aparato político-partidario y estatal uruguayo, explicando en gran medida el momento y la forma en que la población excluida –o vulnerable- intenta dar respuesta a su necesidad de vivienda. Esta es la segunda hipótesis del trabajo. La discusión en torno a la estructura de oportunidades políticas vinculada a la conformación de asentamientos irregulares se abordará entonces en el capítulo IV.

Finalmente, es de orden hacer dos observaciones. Por un lado, el análisis expuesto a lo largo del documento expresa el estudio de la realidad de los asentamientos de Montevideo, sin considerar al interior del país. Es posible que muchos de los aspectos aquí señalados den cuenta también de la realidad de los restantes departamentos, pero esa no es una conclusión que pueda desprenderse de esta investigación. Por otro lado, es necesario señalar que el momento histórico que atraviesa nuestro país está marcado por un reciente cambio en el partido de gobierno que se supone va a imprimir un nuevo rumbo ideológico a la administración de las cuestiones públicas. En este sentido, el trabajo no contempla las acciones realizadas por el gobierno del Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva

Mayoría (FA-EP-NM), ni los proyectos anunciados desde el comienzo del mandato, en marzo de 2005.

II. ASENTAMIENTOS, POBREZA Y EXCLUSIÓN

El elemento que aparece más inmediatamente vinculado a los análisis referidos a asentamientos irregulares es la pobreza. Es notorio que los niveles de pobreza en nuestro país han crecido en forma alarmante en los últimos años, y no cabe duda de que este fenómeno impacta de alguna forma sobre las ocupaciones de tierras. Sin embargo, veremos que existen razones que exigen problematizar con mayor profundidad la relación entre ambos procesos.

Entre 1991 y 1994 hubo una tendencia creciente en el ingreso per cápita promedio de los hogares, la cual comenzó a revertirse a partir de ese momento, cayendo un 30% entre 1999 y 2004. (PNUD, 2005) Desde la segunda mitad de los noventa hasta hoy el incremento del número de personas en situación de pobreza fue sostenido, aún en períodos de crecimiento económico. De acuerdo al informe del INE la pobreza en el Uruguay aumentó un 45% en los últimos cuatro años, con un fuerte impacto de la “crisis” de 2002. En ese año la población bajo la línea de pobreza representaba un 23,6% de la población total del país, y un año después (con el mismo criterio de medición), este número había ascendido al 30,9%. (De León, 2004)

En el año 2004, aún con crecimiento económico y algo de baja del desempleo, la pobreza continuó aumentando. La explicación de este proceso se encuentra esencialmente en el tipo y calidad del empleo generado. Los cambios introducidos en la estructura de empleo y de remuneraciones, *“han favorecido a los trabajadores más calificados, cuyas remuneraciones han crecido en mayor medida que las del resto de los trabajadores, generando una mayor desigualdad.”* (PNUD, 2005: 92) La caída de los ingresos laborales afectó especialmente a los trabajadores por cuenta propia sin local; *“Este grupo de trabajadores, que tradicionalmente opera como amortiguador de las crisis económicas en los países de la región, ha sido el único que ha generado empleo durante la crisis, y es a su vez el que presenta los menores salarios en términos relativos.”* (Ibidem: 94)²

Otro aspecto a considerar en el análisis sobre la pobreza es la distribución social de los recursos económicos. Uruguay es el país de América Latina que presenta la distribución del ingreso más igualitaria (PNUD, 2005), sin embargo esta medida presenta una tendencia concentradora desde mediados de los noventa, la cual se agudizó a partir de la crisis: *“(…) la desigualdad siguió aumentando en el 2004, aún cuando en ese año se desaceleró considerablemente la pérdida de ingreso real experimentada por los hogares.”* (Ibidem: 94)

También existe una dimensión espacial en la distribución desigual del ingreso. Aunque este aspecto será retomado más adelante, corresponde señalar que el ingreso promedio de los hogares en nuestro país presenta una gran heterogeneidad, especialmente en Montevideo: *“Mientras en algunas*

² Se profundizará más adelante en las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo.

zonas duplica al valor promedio de Montevideo (zonal 5), en otras (zonal 18) apenas alcanza a representar la mitad." (Ibídem: 90-91) Esta dispersión de los ingresos entre zonales, por otra parte, ha aumentado en el transcurso de la última década.

Por lo expuesto hasta aquí, vemos que la hipótesis que explica la conformación de asentamientos exclusivamente a partir de la pobreza no puede ser sostenida. En la primera mitad de los noventa se constató un fuerte impulso en las ocupaciones de tierras, al mismo tiempo que el Uruguay procesaba una etapa de crecimiento económico y disminución de la pobreza. Sin dudas existe una relación entre conformación de asentamientos irregulares y pobreza, pero los datos mencionados obligan a problematizar una primera asociación causal directa, en busca de explicaciones más complejas.

El declive económico que comenzó en la segunda mitad de los noventa, así como el crecimiento del desempleo -indicadores que encontraron sus niveles máximos en el año 2003-, son factores que incidieron, sin dudas, en la magnitud y las formas de conformación de asentamientos que han ocurrido desde entonces. Pero esto no significa que las ocupaciones puedan ser explicadas exclusivamente desde la pobreza.

Desde un punto de vista más conceptual, la perspectiva de la pobreza también resulta restringida, fundamentalmente la contenida en las formas de medición y conceptualización más habituales. Es evidente que la disminución de los recursos económicos de un individuo o una familia impacta sobre su capacidad para dar respuesta a las necesidades básicas, entre ellas la vivienda. Sin duda, ingresos insuficientes y carencias de insumos básicos son elementos comunes a la mayoría de las familias que viven en asentamientos. No obstante, esta lectura resulta insuficiente para dar cuenta de los procesos que subyacen a la realidad de los mismos: las carencias en el plano económico constituyen sólo uno de los aspectos de una problemática mucho más compleja.

Debido a su mayor amplitud y potencial explicativo, la noción de exclusión -o desafiliación, de acuerdo al autor de referencia- resulta más adecuada para el análisis del tema. Desde esta perspectiva, el centro del análisis debe ubicarse en el grado de integración de los individuos en la sociedad a la que pertenecen. *"La exclusión y la vulnerabilidad se definen en relación a los mecanismos de integración de nuestras sociedades, esencialmente al empleo y la propiedad social (beneficios públicos como la educación o la salud) pero también a la inserción relacional del individuo (familia, vecinazgo y el entorno de los próximos)."* (Álvarez, 2000: 24)

Castel refiere a la existencia de "zonas" de cohesión social en las que se ubican los individuos, las cuales se definen a partir de la consideración simultánea de estos dos ejes: el de la inserción laboral, y el del soporte relacional. *"La asociación trabajo estable / inserción relacional sólida,*

caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la (...) desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad.” (Castel, 1997: 15)³

Exclusión, vulnerabilidad, integración, son distintos conceptos que refieren a un mismo proceso: no se plantea un límite claro entre las diferentes zonas sino que existe un continuo de posiciones posibles. La ubicación que ocupa un individuo en su sociedad, por otra parte, no es inmutable: puede modificarse a lo largo de la vida. (Álvarez, 2000)

En contraposición a las perspectivas desde la pobreza, que aún en sus versiones más elaboradas consideran únicamente los aspectos económicos en el centro de la explicación, la exclusión es un fenómeno multidimensional. (Baráibar, 1999) En primer lugar posee una dimensión económica, vinculada esencialmente a las transformaciones en el mundo del trabajo. Castel encuentra en la relación de las personas con el trabajo o, mejor dicho, con su ausencia o su aleatoriedad “*un factor determinante para reubicarlas en la dinámica social que las constituye.*” El trabajo se concibe aquí no como una mera “*relación técnica de producción, sino como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social.*” (Castel, 1997: 15)

Las modificaciones profundas en los padrones de producción y acumulación de capital experimentadas en casi todos los países occidentales a partir de la década del setenta han dejado al margen del mercado laboral a numerosas personas. Estos individuos, desempleados e inempleables, perdieron su función productiva, se volvieron desnecesarios, convirtiéndose en “*inútiles para el mundo*” (Ibidem: 22, 416). Este proceso, que se vivió como una triste novedad en la Europa de los setenta luego de “*treinta años gloriosos*” de capitalismo, fue el que dio origen al nacimiento en las ciencias sociales del concepto de exclusión social.

Una segunda dimensión de la exclusión refiere a los aspectos socio-culturales, es decir, a la pertenencia o no a redes de protección cercana. La familia, la vinculación con vecinos, la participación en organizaciones sociales o religiosas, la pertenencia a sindicatos y a partidos, proveen a los individuos de un soporte relacional. La ausencia de estas relaciones y pertenencias, por tanto, pone en riesgo la integración plena de las personas a la sociedad y las coloca en una situación de vulnerabilidad.

Finalmente, la exclusión posee una dimensión política, vinculada al acceso a los derechos civiles, políticos y sociales. En este sentido, son excluidos aquellos sectores de la población a los que

³ Conviene señalar que Robert Castel prefiere utilizar el término desafiliación –y no exclusión–, entendiendo que éste es el más adecuado para dar cuenta de la dimensión procesual del fenómeno. No obstante, aquí se utilizarán indistintamente ambos términos.

CASTEL

no se reconoce como portadores de los derechos básicos y universales de una sociedad. *“En condiciones de exclusión laboral y social, la participación en las decisiones estatales o su simple expresión en la esfera pública desaparece para esos sectores sociales. No se puede participar en la política si la vida cotidiana queda al margen del acontecer global de la sociedad y el Estado.”* (Villareal en Baráibar, 1999: 91)

La desafiliación, en términos de Castel, refiere a la situación de aquellos *“(...) individuos ubicados como en situación de flotación en la estructura social, que pueblan sus insterticios sin encontrar allí un lugar asignado. Siluetas inseguras, en los márgenes del trabajo y en los límites de las formas de intercambio socialmente consagradas.”* (Castel, 1997: 15) Es factible describir con estas palabras a muchas de las personas que viven en asentamientos: personas pertenecientes a familias que vivieron en la pobreza a lo largo de varias generaciones, que nunca lograron insertarse en el mercado de trabajo, que apenas alcanzaron a cursar algunos años de educación primaria, y que prácticamente no poseen vínculos institucionales, familiares o afectivos fuera del asentamiento.

No obstante, la realidad de los asentamientos es heterogénea, y tal vez lo que define a la parte mayoritaria de su población no es la exclusión sino la vulnerabilidad. Los asentamientos más nuevos se conforman por un gran número de personas que proceden de familias de trabajadores, que recién en los últimos años han sido desplazadas del mercado laboral y se han visto “obligadas” a optar por una vivienda en condiciones irregulares. La exclusión es el riesgo que estas personas corren, si nuestra sociedad no toma medidas para revertir la tendencia actual. Lo que las caracteriza es la aleatoriedad de sus vidas, la incertidumbre respecto al futuro, la precariedad del trabajo y la fragilidad en los vínculos con las instituciones que promueven la integración social.

¿Por qué puede afirmarse que la vulnerabilidad caracteriza a las personas que viven en asentamientos?

En primer lugar, los indicadores sociodemográficos muestran que los valores medios de los asentamientos están muy por debajo de la media de Montevideo en aspectos tales como nivel de ingresos, escolarización de niños y adolescentes, hacinamiento. (Lombardi, 2000) Esto demuestra que la población que vive en asentamientos no goza de los mismos estándares de bienestar que el conjunto de la sociedad, a nivel económico y cultural.

En segundo lugar, la homogeneidad social existente al interior de los asentamientos impide que los individuos interactúen cotidianamente con personas que posean mayor capital social y cultural, lo cual supone una pérdida de oportunidades laborales y sociales. Generalmente en los asentamientos se consolidan lazos primarios muy sólidos con el entorno más cercano, pero no se desarrollan lazos débiles con otros círculos más amplios. Así se resuelven en forma “adecuada” las necesidades

cotidianas vinculadas a la sobrevivencia, pero se pone en riesgo la integración social en sentido pleno. (Álvarez, 2000)

La fragilidad de los vínculos institucionales y la precariedad laboral favorecen, por otra parte, el desarrollo de una “cultura del cazador”. (Merklen, 1999: 11) En oposición a una vida ordenada en función de ciclos constantes, propia del agricultor, el cazador debe salir cada día a buscar oportunidades en los intersticios de las instituciones: la búsqueda constante de changas, la recorrida diaria de un comedor a otro, de una policlínica barrial a otra, de un club político a una ONG y de allí a alguna otra dependencia estatal forman parte del itinerario que se debe seguir en busca de una “presa”. Todos estos elementos configuran un escenario vital signado por la incertidumbre; la aleatoriedad invade la vida cotidiana de las personas que viven en asentamientos.

También las condiciones materiales en las que habitan estas personas configuran una situación vulnerable. La situación irregular de la propiedad del terreno genera el temor constante a un reclamo por parte del verdadero propietario, o al desalojo por parte del Estado. La precariedad de las condiciones materiales del entorno (falta de saneamiento, posibles inundaciones, acumulación de residuos vertidos por clasificadores) y de las viviendas, supone un deterioro importante de la calidad de vida, además de un riesgo sanitario concreto.

En suma, la falta de certezas provocada por la inexistencia de un empleo o un ingreso estable, la ausencia de mecanismos ciertos de protección estatal, el temor a una inundación, o a la posibilidad del desalojo, son las manifestaciones de una existencia vulnerable.

Los asentamientos son una de las consecuencias visibles del proceso de exclusión social; la exclusión social, por su parte, es consecuencia del cambio hacia un modelo de desarrollo económico, político, y social, que expulsó del mercado de trabajo a un importante sector de la población y eliminó una gran parte de los mecanismos tradicionales de protección social. Para comprender cabalmente estos procesos se hace necesario recorrer brevemente el escenario mundial de los últimos años.

III. LAS CONDICIONANTES HISTÓRICAS

La economía capitalista atravesó un período de expansión a nivel mundial desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la década del setenta. El fin de este ciclo de auge dio paso a una fase de profundas transformaciones sociales y políticas. Las reestructuraciones impuestas a partir de entonces desencadenaron un proceso creciente de desintegración social.

Las dos dimensiones centrales de la reforma capitalista pueden reconocerse como: “*el hundimiento del mundo laboral fordista, evidenciado en la flexibilización de los contratos de trabajo, la precarización y el desempleo estructural*”, y “*un nuevo equilibrio entre política y economía, traducido en el ensanchamiento de la esfera autónoma del mercado en detrimento de la acción estatal.*” (Schettini y Sarmiento, 2000: 98-99) Se analizarán a continuación estos dos procesos.

Transformaciones en el mundo del trabajo

Como se dijo, uno de los ejes de las transformaciones experimentadas por el modelo de acumulación capitalista de los años setenta consistió en una profunda reestructuración en el mundo del trabajo. El avance tecnológico desarrollado en el transcurso de las décadas anteriores permitió la sustitución de gran parte del trabajo vivo por maquinaria, dando lugar a un proceso de “especialización flexible”⁴, que sustituyó importantes contingentes de mano de obra no calificada, por algunos obreros capacitados en el uso de maquinaria sofisticada destinada a la producción de un repertorio amplio y variado de bienes. Este proceso instaló las bases para el desempleo estructural propio del nuevo modelo productivo.

Por otra parte, la nueva modalidad de producción requirió la introducción de una flexibilidad laboral libre de las rigideces y protecciones del pasado. Se ampliaron y diversificaron las formas de relacionamiento entre la empresa y los trabajadores, creando variadas modalidades de contratación. La normativa jurídica debió adaptarse a los nuevos tiempos, buscando la manera de “*(...) disponer del trabajo sólo cuando la actividad lo haga necesario, y desprenderse de él cuando esas necesidades desaparezcan.*” (Sarachu, 1998: 80) La tercerización, la subcontratación, y la informalización del empleo fueron algunos de los mecanismos que se instalaron como cuestión habitual en el mercado de trabajo.

⁴ La especialización flexible supone, por un lado, “trabajadores capacitados para el uso de tecnologías sofisticadas, máquinas orientadas a varios propósitos para producir amplios, variados y cambiantes conjuntos de bienes, acorde a los movimientos de los mercados”, y, por otro, “máquinas y procesos que aumentan la capacidad y habilidad del especialista, permitiendo incorporar la misma a variados productos. (Sarachu, 1998: 73)

Estos procesos, naturalmente, tuvieron sus impactos. Por un lado, se procesó un crecimiento de la brecha en los salarios y condiciones laborales entre los trabajadores muy calificados y los poco calificados. Por otro lado, la crisis en el empleo colocó la posibilidad de un despido como amenaza permanente, impulsando así a los trabajadores a realizar concesiones y aceptar condiciones laborales que supusieron un importante retroceso respecto a las conquistas alcanzadas en el período de bienestar.

Cabe recordar, con relación a las transformaciones mencionadas, tres procesos centrales que Robert Castel sugiere como característicos de la cuestión social de nuestro tiempo: *desestabilización de los estables*; *instalación en la precariedad*; y *déficit en los lugares ocupables*. (Castel, 1997: 414-418) La *desestabilización de los estables* hace referencia a los procesos de precarización del trabajo vividos por un sector de trabajadores integrado y estable, y de una parte de la clase media asalariada. La *instalación en la precariedad* alude a los individuos que oscilan aleatoriamente entre el desempleo y los trabajos temporarios, víctimas de la incertidumbre. Finalmente, el *déficit en los lugares ocupables* refiere a los “supernumerarios”, a los individuos que aparecen como excedentes ante la drástica disminución de los puestos de trabajo; se trata de trabajadores envejecidos, de obreros no calificados, de jóvenes que buscan sin éxito ingresar al mercado laboral.

En el contexto mundial de transformaciones los países del tercer mundo también procesaron una reestructura, aunque con características propias. El desempleo masivo y el deterioro en la condición salarial, que surgieron como novedad en la Europa de los años setenta, eran procesos ya arraigados en gran parte de Latinoamérica. De esta forma las nuevas flexibilidades vinieron a instalarse sobre condiciones laborales largamente erosionadas, profundizando aún más la precariedad y la desafiliación. (Sarachu, 1998)

En el Uruguay, en particular, algunas de las dimensiones de este proceso fueron una *“creciente apertura económica y reconversión exportadora, un nuevo papel económico del Estado, reanudación de la acumulación de capital a través de la drástica disminución salarial y los fuertes estímulos estatales para algunas actividades, extranjerización y trasnacionalización del sistema financiero privado, profunda reestructuración de las clases trabajadoras (...) y desvalorización forzada de la fuerza de trabajo.”* (Stolovich en Sarachu, 1998: 43-44) Los efectos combinados del conjunto de medidas estatales tuvieron como resultado un profundo deterioro cuantitativo y cualitativo en el mercado de trabajo.

Entre las consecuencias del proceso de reforma, se destacan en primer lugar los efectos de la reestructura productiva, que *“destruyó sectores intensivos en empleo (la participación de la industria en el PBI cayó desde el 26,5% en 1990 a 13,6% en 2002 y el empleo industrial cayó desde el 21,9% al 13,6%), promovió el dinamismo competitivo del sector primario extensivo en empleo y una expansión*

de servicios". (De León, 2004: 30) En segundo lugar, el empleo público se redujo, pasando de un 23,9% a un 17,9% de la fuerza de trabajo ocupada. Finalmente, la sustitución de un modelo de relaciones laborales de corte "socialdemócrata" -con Consejos de Salarios y convenios colectivos por ramas de actividad propio de la primera administración Sanguinetti-, por un modelo flexible con negociaciones descentralizadas, contribuyó a un proceso importante de caída de la sindicalización, que pasó de 37,5% en 1985 a 15,9% en el año 2000. (Ibídem)

En el período comprendido entre 1990 y 1998, los ingresos laborales aumentaron sólo un 12% en términos reales, como consecuencia del estancamiento de los ingresos percibidos por los trabajadores con escasa calificación. Por el contrario, se incrementaron los ingresos de los trabajadores con educación terciaria; constatándose así un gran aumento de la desigualdad salarial entre los trabajadores calificados y los poco calificados. Entre 1999 y 2003 los ingresos laborales cayeron un 27%, y sólo en 2003 la caída fue del 15%. (PNUD, 2005) Este deterioro en los niveles salariales afectó a todos los sectores de ocupación, especialmente a los trabajadores por cuenta propia sin local.

La transformación regresiva del mercado de trabajo comenzó con el régimen militar, y se ha vuelto estructural. Los rasgos predominantes del período son la precariedad (en 2003 un 40% de los ocupados carecían de cobertura jubilatoria), la informalidad y el subempleo. Las tasas de desempleo abierto se mantienen elevadas durante todo el período –aún con el crecimiento económico de los noventa-, alcanzando el 20% en 2003. (De León, 2004)

Respecto a los efectos de las transformaciones en el mundo del trabajo sobre los colectivos de trabajadores, es posible destacar la inseguridad como el elemento predominante. Ésta se encuentra en el mundo del trabajo, en el empleo, en los ingresos, en la contratación, y en la representación subjetiva del trabajo. (Sarachu, 1998)

En primer lugar, la *inseguridad en el mundo del trabajo* es producto del crecimiento del número de desempleados, de la ampliación de la duración del desempleo, y de las dificultades de acceso y retorno al mercado de trabajo. La *inseguridad en el empleo* se debe a una reducción de empleos estables en las empresas, al crecimiento de la subcontratación y precarización del trabajo, a la reducción del ritmo de expansión del empleo en el sector público, al declive del empleo industrial, el crecimiento de la ocupación en empresas pequeñas o unipersonales y el multiempleo. La *inseguridad en el ingreso*, por su parte, obedece al deterioro de la situación salarial, la flexibilidad en los contratos, y el trabajo de tiempo parcial. El recorte o restricción de los mecanismos de negociación colectiva generan la *inseguridad en la contratación* y, finalmente, la *inseguridad en la representación del trabajo* se debe a la reducción de los niveles de sindicalización. (Sarachu, 1998: 108-118)

El resquebrajamiento del relacionamiento de los individuos con el mundo del trabajo, así como su desvinculación total respecto al mismo tienen, desde la perspectiva de la integración, profundas implicancias. Estas transformaciones representan no solamente la disminución del nivel de ingresos de las personas afectadas: la desvinculación del mundo del trabajo representa asimismo la ruptura del vínculo con las instituciones de protección social, fundamentales en términos de la integración de un sujeto a la sociedad en la que vive.

Por un lado, el deterioro del vínculo con el mercado de trabajo supone la pérdida del acceso a los sistemas de seguridad social. En sociedades como la nuestra, en que los mecanismos de protección social propios del Estado de Bienestar fueron instaurados a partir de la pertenencia al mercado formal de empleo, los niveles de desempleo e informalización alcanzados en los últimos tiempos han aparejado efectos devastadores. Además de la pérdida de beneficios tales como el seguro de desempleo y enfermedad, asignaciones familiares, la jubilación o la cobertura médica, la desvinculación del empleo formal representa también un obstáculo para el acceso al mercado de alquileres, e incluso a algunos programas estatales de vivienda que requieren de un ingreso estable y comprobable por parte del usuario.⁵

Por otro lado, la desvinculación del mundo del trabajo representa la pérdida de un ámbito privilegiado de interacción, fundamental como soporte relacional para los individuos. La acción de los colectivos de trabajadores a lo largo de la historia permitió concretar importantes conquistas en cuanto al reconocimiento de los derechos laborales. También es relevante la pertenencia en tanto proveedora de identidad y sentido. La pérdida de este ámbito, de las oportunidades que representa, y del capital social que aporta, constituye otra de las dimensiones del proceso de desafiliación social.

En síntesis, es posible enunciar que las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo en nuestro país a lo largo de las últimas décadas, han tenido una incidencia fundamental en la conformación de asentamientos por tres vías: debido a la disminución del ingreso de la población; por las dificultades formales que acarrea al intentar acceder a alquileres o a programas estatales de vivienda de calidad; y finalmente, por la pérdida que representa en términos de capital social y oportunidades.

Crisis de los Estados de Bienestar

El segundo eje de transformaciones en el modelo de acumulación capitalista, estrechamente vinculado al anterior, se ubica en el papel desempeñado por los Estados ante la cuestión social.

⁵ No es el caso de los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) que, como se verá más adelante, prevén la existencia de población beneficiaria sin ingresos.

El nacimiento de la protección estatal ante los problemas sociales se remonta al siglo XVIII, aunque con un carácter muy restringido. A fines del siglo XIX el sistema de seguridad social desarrollado en Europa respondía a una noción de contrato, es decir que requería de una contrapartida financiera por parte del beneficiario y, por lo tanto, su vinculación al mercado de trabajo. Otto von Bismark, canciller alemán en la década de 1880 fue el principal exponente de este modelo, caracterizado por un sistema de seguros que protegían a los individuos ante situaciones de disminución o pérdida de la capacidad de trabajar. (Baráibar, 2002)

A partir de la Segunda Guerra Mundial esta idea contractualista fue complementada -con una fuerte iniciativa por parte de Beveridge, en Inglaterra- hacia la seguridad social universal, que otorgaba beneficios a todos los individuos, fueran o no trabajadores. Se comenzó a forjar la noción de ciudadanía social, que incluía a todos los individuos y a todas las necesidades sociales importantes. La protección social empezó a ser concebida como una obligación para el Estado y como un derecho para los ciudadanos. (Pereira, 2000)

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década del setenta, en la mayoría de los países de occidente, el capitalismo vivió su edad de oro. A nivel económico el keynesianismo reinó como doctrina, implementando medidas fiscales y mecanismos de intervención estatal tendientes a garantizar el pleno empleo. A nivel político la preocupación por lo social orientó el accionar. Los gobiernos jugaron un rol activo en la provisión universal de bienes y servicios esenciales, y en la protección de sus ciudadanos ante los principales riesgos de la existencia: enfermedad, vejez y desempleo.

Durante los “treinta años gloriosos” del capitalismo, al tiempo que trabajadores, empresarios, y gobernantes disfrutaban del éxito del modelo impuesto, se fueron sucediendo procesos que sentarían las bases de una etapa posterior de crisis económica y desempleo estructural. Sobre los años setenta comenzó a hacerse oír la disconformidad de diferentes sectores de la sociedad: los empresarios responsabilizaron al Estado de Bienestar por el aumento del déficit público, la inflación y la recesión económica; la clase media manifestó su oposición ante el progresivo aumento de los impuestos; los servicios sociales tendieron a burocratizarse y perder calidad. (Pereira, 2000) Desde el campo teórico, los neoliberales -encabezados por Hayek y Friedman- argumentaron que el intervencionismo estatal había resultado ineficaz e ineficiente, desincentivando a capitalistas y trabajadores.

El postulado fundamental de la doctrina emergente consiste en que el libre mercado se dirige naturalmente al “óptimo”, asegurando una adecuada distribución de recursos y la satisfacción de las necesidades de todos los agentes económicos. Se supone, por tanto, que cualquier fuerza que obstaculice la libertad del mercado tendrá un impacto negativo sobre la economía y el bienestar de los individuos. Consistentemente con este principio, el neoliberalismo propone eliminar la intervención

del Estado en la economía y reducirla al mínimo en el plano social. Se rechaza la concepción universal de los derechos sociales, aceptando únicamente una intervención de carácter asistencial ante situaciones de pobreza extrema.

El capitalismo entró así en una nueva fase de globalización financiera y flexibilización productiva. En mayor o menor medida, los Estados abandonaron su compromiso con el pleno empleo y redujeron notoriamente el gasto público social. El sistema de seguridad social que se había desarrollado no desapareció completamente, pero experimentó profundas transformaciones. (Pereira, 2000) Se sustituyeron los servicios sociales de carácter universal por una atención focalizada y selectiva en los sectores más pobres de la sociedad; la noción de ciudadanía que estaba presente en los sistemas de protección social desapareció bajo el predominio de la lógica del contrato, expresado básicamente en el esquema de seguros.⁶ Los Estados cedieron al sector privado buena parte del proceso de producción y distribución de bienes y servicios públicos, conservando para sí únicamente algunas áreas claves. El sentido de responsabilidad colectiva por el bienestar de los individuos perdió vigencia ante la responsabilización individual por los problemas sociales.

Aunque la implantación del modelo en la realidad en ningún caso coincidió plenamente con el discurso liberal, en todos los países capitalistas se procesó algún tipo de reforma. En los países desarrollados las reformas no alcanzaron a ser tan profundas como planteaban los discursos, pero sí en Latinoamérica estas fueron ampliamente incorporadas.

Modelos de Bienestar en América Latina

En América Latina el desarrollo histórico de los Estados de Bienestar tuvo sus características propias. *“La constitución de los estados nacionales no es comparable a la de sus pares europeos, en la medida que no se atravesó fases y se vivió eventos históricos similares (revoluciones burguesas, resolución del problema campesino, etc.) aunque diferidamente en el tiempo, a lo que se le sumó el complejo proceso de colonización e independencia.”* (Midaglia, 1997: 94)

Las particularidades de los Estados de Bienestar latinoamericanos, en relación a Europa y Estados Unidos, estarían determinadas al menos por cuatro factores. (Laurell, 2000: 239-240) En primer lugar estarían dadas por las peculiaridades de sus respectivos procesos históricos de constitución de los Estados nacionales e instituciones estatales, así como por la conformación de las ideologías nacionales. Otro factor radica en los procesos políticos: en la mayoría de los países de América Latina, a diferencia de los países desarrollados de occidente, los gobiernos democráticos han

⁶ *“Esto significa que considerables sectores de la población, que no están insertos en el mercado de trabajo o que no poseen capacidad para contribuir con el Sistema de Previsión, quedarán a merced de la atención selectiva, focalizada, estigmatizante y precaria de la atención pública y de la incierta caridad privada.”* (Pereira, 2000: 155)

sido muy restringidos. El tercer elemento diferencial es la estructura de clases; si bien casi todos los países latinoamericanos desarrollaron un importante sector asalariado y proletariado industrial, también generaron un gran contingente urbano que quedó al margen del trabajo formal y estable. Finalmente, el PBI per cápita de los países latinoamericanos es muy inferior al de los países desarrollados.

Este conjunto de elementos configura un escenario particular para el desarrollo de los Estados de Bienestar en América Latina. Casi todos *“estos países incorporaron estrategias de desarrollo y modalidades de inserción socio-política, que formaban parte del núcleo duro de los estados de bienestar. (...) La mayoría de las naciones de la región adoptaron el modelo económico sustitutivo de importaciones y a la vez trataron de promover sistemas democráticos, en base a la ampliación de los derechos políticos y sociales”*. (Midaglia, 1997: 94) En la mayoría de los Estados latinoamericanos existía, antes de la era de reformas, un reconocimiento del concepto de derechos sociales incorporado en la legislación y se había implementado algún tipo de sistema de seguridad social. Asimismo, en la mayoría de los países el Estado asumía la responsabilidad en materia de educación formal.

Sin embargo, y como consecuencia de los factores mencionados anteriormente, tales beneficios presentaban grandes limitaciones. Entre las principales carencias se identifican una deficiente cobertura poblacional, una marcada estratificación entre los beneficiarios, y la ausencia de políticas estatales importantes de regulación del mercado de trabajo. Es por esto que, aunque es posible considerar a la mayoría de los Estados de América Latina como de bienestar, éste es calificado como “restringido” o “incompleto”. (Laurell, 2000)

En este contexto se promovió una reforma *“que pese a las variantes y por diversas razones es básicamente anti-estatista.”* (Midaglia, 1997: 94) La implementación del proyecto neoliberal fue, en la mayoría de los casos, más ortodoxa que en los países del primer mundo. Las medidas del “Consenso de Washington” incluyeron disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización comercial y financiera, privatización y desregulación. (Moreira, 2001) Respecto a las políticas sociales, las estrategias de implementación también incluyeron un recorte presupuestario, la privatización, la focalización del gasto en programas orientados a sectores de extrema pobreza, y la descentralización. La retracción del Estado ante los capitales privados cedió espacio no sólo en la esfera económica sino también respecto al bienestar social. (Laurell, 2000)

Es importante destacar que no existe homogeneidad entre los países respecto a ninguno de los factores mencionados. Las características de las reformas y las consecuencias de las mismas estuvieron -y están- fuertemente marcadas por el tipo de modelo vigente en cada país: *“ni los procesos de ajuste económico ni las reformas sociales han seguido una trayectoria uniforme en todos los países, porque se han aplicado sobre distintos tipos de regímenes de bienestar”*. (Barba, 2004: 22)

Existen diferencias importantes en cuanto a *“los niveles de gasto social, los niveles de desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales, los grados de madurez institucional, las tendencias en materia de ampliación de cobertura, los grados de exclusión social, las trayectorias en materia de distribución del ingreso, los niveles de pobreza prevalentes, los índices relativos de niveles de vida, etc.”* (Ibídem: 15)

Filgueira (1998) propone una “tipología tentativa de los Estados Sociales en América Latina”. Se identifican tres modelos de “bienestar” social, en los que se pueden ordenar las experiencias de los distintos países latinoamericanos, identificándolos como de “universalismo estratificado”, “regímenes duales” y “regímenes excluyentes”.⁷ Se trata de *“tres formas históricas de articulación entre las instituciones públicas y la política social, el funcionamiento de la economía, particularmente del mercado de trabajo y las estrategias de bienestar de los hogares.”* (Barba, 2004: 20) Dentro de los países con régimen “universalista” se ubican Costa Rica, Chile, Argentina y Uruguay. Los regímenes duales, por su parte, serían Brasil, Colombia, México y Venezuela. Finalmente Perú y la mayor parte de Centro América forman parte de lo que se reconoce como regímenes “excluyentes”.

En cuanto a los procesos diferenciales de los respectivos modelos es posible señalar, en primer lugar, que los procesos de reforma comenzaron en distintos momentos: *“en los regímenes universalistas del Cono Sur las reformas iniciaron durante los años setenta, mientras en el resto de los países de América Latina la década de 1990 fue la más activa en esta materia”*. (Ibídem: 22) En segundo lugar, la velocidad de implementación de las reformas tampoco ha sido igual en todos los países. En algunos regímenes universalistas -como Uruguay, Chile y Costa Rica-, y en algunos duales -como Brasil y Colombia-, el ritmo de las reformas ha tendido a ser gradual, mientras que en Argentina, México, Venezuela, y en los regímenes excluyentes, han predominado las reformas amplias y de rápida implementación. En tercer lugar, los alcances de los procesos de reforma tampoco son equivalentes, ya que existe una gran variabilidad entre los países respecto a las áreas o sectores reformados. La etapa de estancamiento en los procesos de reforma también se dieron a destiempo: en

⁷ *“Los regímenes universalistas (...) fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante, como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Sin embargo, con notables excepciones este tipo de regímenes no se distinguieron por su carácter antidemocrático.*

Los datos indican que hacia los años setenta, (...) en estos países se observaban los mayores niveles de gasto social, la menor heterogeneidad etno-cultural, la mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud, los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración del ingreso; los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo; los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida.” (Barba 2004: 20-21).

Por su parte, los regímenes duales y los excluyentes se distinguían por: *“un descenso gradual de todos los indicadores ya mencionados, así como de los niveles de gasto social, de la cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, del grado de desmercantilización del bienestar social. Y un aumento de la heterogeneidad etno-cultural, del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales. (...)*

Estas características, (...) tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes intermedios, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo ISI (industrialización vía sustitución de importaciones) y excluyendo al resto de la población; mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayor a de la población.” (Barba, 2004: 20-21)

el Cono Sur las primeras reformas entraron en la etapa de corrección o freno a principios de la década de 1980, mientras que las tardías enfrentaron esta etapa en los años noventa. (Barba, 2004)

También respecto a las estrategias de empleo asumidas es posible reconocer trayectorias diferentes: *“el nuevo modelo económico exportador latinoamericano se ha traducido en dos distintas modalidades de exclusión laboral. La primera que corresponde a los regímenes universalistas, que se caracterizan por una alta calidad del empleo, por altos niveles de desempleo y una alta concentración del ingreso. La segunda que concierne tanto a los regímenes duales como los regímenes excluyentes y se caracteriza por niveles de desempleo intermedios, pero se destaca por la baja calidad de los nuevos empleos que genera, así como por la alta polarización salarial y por la concentración del ingreso que produce.”* (Ibídem: 24)

A pesar del reconocimiento de estas importantes diferencias, es posible establecer conclusiones generales para el conjunto de los países al hacer un balance del proceso de reformas. La mayoría de los resultados esperados –o anunciados- por los preconizadores de la reforma no se produjeron: la inversión extranjera no se tradujo en la dinámica de crecimiento esperada; el déficit fiscal de los gobiernos, lejos de reducirse, se incrementó; y, en lugar de mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población, hubo un fuerte impacto negativo sobre los niveles de pobreza, desempleo y desigualdad. (Moreira, 2001)

La intervención social en Uruguay

El Estado uruguayo tiene su origen como tal en las últimas décadas del siglo XIX. El comienzo de la intervención estatal en materia social se asocia fundamentalmente a las dos administraciones del Presidente José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1914). Las medidas tendientes a la protección social comenzaron a aplicarse en el Uruguay con cierta anterioridad respecto a la consolidación de los Estados de Bienestar en el mundo.

Entre los factores que explican el nacimiento del proteccionismo estatal, se menciona la influencia conjunta de distintas corrientes de pensamiento propias del siglo XIX: marxismo, socialdemocracia, doctrina social de la iglesia, etc. Entre los fines perseguidos por las políticas sociales batllistas, se menciona *“a la estabilidad política, al crecimiento económico y a la integración cultural de una masiva inmigración extranjera y rural-urbana, y la moralización y civilización sociales. Se trataba de un proto-welfare state, que se desarrollará inmediatamente después en el mundo”*. (Bayce, 1995: 16-17)

Se mencionan cuatro pilares básicos de la intervención estatal en el Uruguay de principios del siglo XX, estos son: la asistencia pública, la instrucción pública, las regulaciones del mercado laboral y la política de retiro de la fuerza de trabajo. (Filgueira, 1994) Mediante diversas políticas sociales vinculadas a estas cuatro áreas, el Estado protegía a la población ante las inequidades de la economía y los riesgos propios de la existencia.

Se destacan dos peculiaridades históricas del Estado uruguayo en cuanto a su intervención en materia social. En primer término, *“la ausencia de una sociedad civil pujante y de un desarrollo económico que presionara hacia la transformación del Estado en sus dimensiones sociales contribuyó a modelar un particular estilo de “Estado de Bienestar” fuertemente estatista, (...) anticipatorio y paternal, que se plasmó en la cultura política uruguaya tornándola también estatista.”* (Filgueira, 1994: 29) En segundo lugar, la consolidación del Estado fue casi simultánea con el afianzamiento del sistema político, de tal forma que se procesó una *“temprana apropiación partidaria”* del aparato estatal, la cual *“presionaría hacia modalidades clientelares y particularistas de hacer política”*. (Ibíd) Desde entonces, y a lo largo de toda la historia uruguaya, el sistema político ha operado en la redistribución de ingresos, instrumentando o administrando prestaciones sociales mediante el juego clientelar.

El impacto de la crisis económica internacional de los años treinta dio lugar a que Uruguay, al igual que otros países latinoamericanos, tomara medidas tendientes a disminuir la vulnerabilidad ante los vaivenes del comercio exterior. De esta manera se implantó un modelo industrializador sustitutivo de importaciones promovido fuertemente desde el Estado y se universalizó la cobertura en muchos de los servicios sociales. En este período fueron creados, a modo de ejemplo, el Ministerio de Salud Pública y el Consejo del Niño. (Filgueira, 1994)

A comienzos de la década del cuarenta el Uruguay se vio favorecido en el comercio exterior por la demanda generada con la Segunda Guerra Mundial, dando inicio a una etapa de prosperidad económica que duraría hasta mediados de los años cincuenta. Esta situación permitió ampliar el espectro de protecciones sociales, retornando a la matriz universalista originaria del batllismo: *“tanto en la distribución del ingreso como en los sistemas de transferencias Uruguay dio un paso más hacia la institucionalización de un Estado de Bienestar”*. (Ibíd: 39)

En el período neo-batllista, bajo la administración de Luis Batlle Berres, se expandió la industria sustitutiva de importaciones mediante subsidios estatales que dinamizaron el mercado interno. La protección económica por parte del Estado, el respeto y expansión de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, y el alcance universal y homogenizador de la educación pública, *“contribuyeron a modelar una sociedad altamente integrada, con bajos grados de desigualdad percibida”* (Ibíd: 40) Las peculiaridades del sistema político, con una alta competencia

inter e intra partidaria, también contribuyeron a la consolidación de la idea de un Estado de Bienestar. El Estado Uruguayo operó además generando fuentes de trabajo directas a un importante sector de la población, en una economía incapaz de ofrecer por sí misma el pleno empleo

A mediados de los años cincuenta se terminaron los efectos favorables de la inserción exportadora en el mercado internacional. El Estado social se mantuvo financiado durante algunos años más gracias al ahorro del período de prosperidad, pero sobre los años sesenta el modelo comenzó a agotarse. En un contexto de crisis, los más afectados fueron los sectores de la población que carecían de expresión corporativa. Los grupos con mayores recursos políticos se vieron perjudicados en menor medida, aunque la percepción del deterioro del nivel de vida fue importante.

La crisis económica generó la erosión del sistema de prestaciones sociales, lo cual contribuyó a profundizar la conflictividad entre los sindicatos y el gobierno. Sin embargo, aún en un contexto de recesión económica y conflictividad política, el Estado mantuvo durante algunos años su intervención en la economía y la protección social.

Aunque el modelo de Bienestar en el Uruguay llegó a su fin por el mismo conjunto de motivos que provocaron la crisis en otros países, este proceso en nuestro país tuvo algunas peculiaridades. Así como el Estado Benefactor Uruguayo se había instaurado con anterioridad que en el resto del mundo, se señala que *“Del mismo modo, la crisis del modelo comenzó también antes, no sólo porque la crisis del tamaño del excedente y la crisis fiscal empezaron más precozmente, sino porque el propio círculo vicioso de crecimiento de demandas, ofertas y expectativas característico de los Estados Benefactores ya tenía su historia, sus inercias y su acumulación material y simbólica instalados en la sociedad uruguaya de modo más sólido, lo que configura un obstáculo mayor para su corrección o sustitución.”* (Bayce, 1995: 25) Se señala que la crisis del Estado Benefactor uruguayo es *“de financiamiento, de funcionamiento y de legitimidad”* (Ibídem)

Durante el gobierno militar iniciado con el golpe de Estado de 1973 no se suprimió completamente la estructura del Estado social, pero sí se hicieron sentir los ajustes en el gasto público que afectaron la calidad y alcance de las prestaciones sociales. Se procesaron las primeras medidas tendientes a la reforma del Estado, poniendo fin al modelo de sustitución de importaciones con una apertura no regulada hacia el comercio exterior, y mediante la implantación de una plaza financiera libre y con secreto bancario. El Estado puso fin gradualmente a su participación en la fijación de precios. El juego clientelar continuó operando, pero ahora bajo el manejo de jerarcas militares. A esto se sumó la severa represión y sus consecuencias.

En la primera administración democrática las prioridades fueron la estabilidad político-institucional, y la recuperación de mínimos niveles de bienestar. *“Con la restauración democrática,*

Uruguay retoma la senda del crecimiento económico, consigue reducir la inflación, y comienza a consolidar algunas de las reformas impuestas durante la dictadura, al tiempo que se lanza a profundizar la “segunda generación de reformas” o reformas institucionales.” (Moreira, 2001: 184)
Las principales reformas se produjeron en la segunda y tercera administración democrática.

En la segunda mitad de la década del noventa surge entonces la segunda generación de reformas, caracterizada por la revalorización del Estado como promotor y regulador del mercado en materia económica, y de las iniciativas de la sociedad civil en materia social. La antigua concepción universal de las políticas sociales cede el paso a una atención focalizada en los segmentos sociales más vulnerables. Se instaura una modalidad público-privada de intervención social, en la que participan Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) con financiamiento estatal o internacional.

Durante la segunda administración democrática se desplegó una importante apertura comercial al exterior, caracterizada por *“una apertura regulada y concertada en la región”* (se creó el MERCOSUR), y por *“una apertura relativamente irrestricta y sin contrapartidas al resto del mundo”*. (Moreira, 2001: 184-185) Se concretó un fuerte ajuste fiscal, sostenido básicamente mediante un mayor gravamen al consumo e impuesto a los sueldos. Se inició la desregulación laboral, y los Consejos de Salarios prácticamente desaparecieron. La política monetaria se concentró en el atraso cambiario, lo cual sumado a la apertura externa determinó un importante encarecimiento de los productos nacionales respecto a los importados. Estas medidas tuvieron efectos devastadores sobre la producción uruguaya.

La reforma de “segunda generación” desarrollada por la tercera administración democrática fue la reforma de la seguridad social, que implantó un sistema de capitalización individual en Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs), propiedad de bancos. Se implementó una reforma educativa, y se profundizó la reforma de la administración pública. (Moreira, 2001)

La implantación de las sucesivas generaciones de reformas en el Uruguay no alcanzó a eliminar el Estado Social, ni puso en cuestión su existencia misma, pero sí modificó sustancialmente el alcance y la calidad de las prestaciones sociales.

Con frecuencia se califica de “gradualista” y “heterodoxo” al proceso de reforma de Estado en Uruguay. Sin embargo, algunos autores cuestionan esta apreciación. Constanza Moreira (2001) señala que el gradualismo corresponde solamente al período democrático, y esto se debe a que Uruguay en 1985 era el país “más reformado” de América Latina. La heterodoxia, por su parte, refiere a que Uruguay combinó ajuste fiscal con aumento del gasto público, realizó pocas privatizaciones, y no modificó formalmente la regulación del mercado laboral.

En la explicación de estos procesos, la autora señala que las medidas del consenso de Washington no se aplicaron plenamente en el Uruguay debido a algunas características del sistema político, y no a la voluntad de los preconizadores de la reforma. En particular, Moreira afirma que *“la capacidad de mediación de intereses del sistema de partidos, el grado de compromiso entre élites políticas que genera “fluidez” de comunicación, negociación y consulta en el seno del aparato del Estado, y el peso de los actores sociales con capacidad de veto son las variables explicativas más relevantes para dar cuenta, tanto del “buen logro” de la reforma en sí misma (la consolidación de las reformas depende de la capacidad política para institucionalizarlas) como del grado en que las reformas económicas han ido, o bien acompañadas de políticas sociales “compensatorias” tendientes a reducir los llamados “costos sociales del ajuste”, o han incorporado qua reformas, políticas heterodoxas y programas sociales distributivos de mayor envergadura.”* (Moreira, 2001: 171)

Al realizar un diagnóstico de la situación actual de las políticas sociales en nuestro país, De León afirma que el sistema político y los partidos que tuvieron alguna responsabilidad en el transcurso de los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura militar hasta el presente *“no se plantearon una estrategia coherente de desarrollo social para el país.”* (De León, 2004: 10) Existieron diferentes enfoques, y se sintió la incidencia del pensamiento sostenido desde los organismos financieros internacionales, pero el conjunto de acciones desarrolladas por el sistema político desde 1985 hasta la fecha *“no definieron un consenso o compromiso social de medio y largo plazo fundado en prioridades claras y estructurales en las áreas sociales del Estado.”* (Ibidem)

El porcentaje de PBI destinado al gasto público en el Uruguay ha mantenido desde 1985 hasta 2003 un nivel creciente, y elevado en comparación con otros países de América Latina. En el año 2000 esta participación llegó al 23,5%. Sin embargo, esta cifra se relativiza al considerar que gran parte del crecimiento del gasto público social se explica por el aumento del peso de la seguridad social, que creció desde el 66% al 80% del total del gasto público en el año 2000. Tal crecimiento se explica básicamente por la acción de las organizaciones de jubilados y pensionistas en la campaña electoral de 1989 y por el resultado plebiscitario de la reforma constitucional. De hecho, si se excluye a la seguridad social, el peso del gasto público social en el PBI es relativamente bajo, incluso comparado con otros países de la región. Por otro lado, la financiación del gasto público social es una de las más regresivas del contexto internacional, incluso en comparación con otros países de América Latina. (De León, 2004)

Además del análisis cuantitativo, la valoración cualitativa de la intervención estatal en materia social también arroja resultados desalentadores. La característica principal del diseño y ejecución de programas sociales es la fragmentación: *“fragmentación institucional, legal, de organismos de gestión, de tipos y objeto de servicios y prestaciones (asistencia, subsidios), de impactos progresivos o regresivos diferentes, de coberturas focalizadas, segmentadas o de vocación universal”* (Ibidem: 22)

Es posible afirmar que en términos generales las políticas sociales que se vienen desarrollando hasta el presente en el Uruguay resultan poco eficientes en cuanto al cometido de combatir la pobreza y revertir sus efectos. La mayoría de las prestaciones no llegan a los destinatarios más pobres. En términos de integración social también, lejos de promoverla, muchas de las políticas sociales terminan estigmatizando a los beneficiarios, profundizando así algunas desigualdades sociales.

Políticas de vivienda en el Uruguay

Interesa detenerse en un área particular de políticas públicas que, por su temática, se encuentra vinculada más directamente a la conformación de asentamientos. Se intentará a continuación realizar una aproximación a las políticas de vivienda desarrolladas en el Uruguay y al impacto que -por sus características, sus errores, sus omisiones o sus ausencias- han tenido.

El Estado uruguayo se caracterizó -tal como fue señalado en el apartado anterior- por una temprana intervención en materia social. En cuanto a la atención de las necesidades sociales de vivienda, se destaca la creación del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) en el año 1892, como banco de fomento social a la vivienda. Al igual que otras áreas de política social, la política de vivienda fue promovida desde el estado batllista con anticipación a las demandas, *“ligada desde sus principios a los objetivos de la economía nacional como factor de producción, de empleo en forma directa y multiplicador indirecto de actividades conexas”*. (Magri, 2002: 3)

Hasta los primeros años del siglo XX, la principal forma de acceso a la vivienda para los sectores populares fue la autoconstrucción en predios ubicados en la periferia, provistos por programas inmobiliarios o municipales de fraccionamiento. Las primeras formas de intervención estatal directa tienen su origen en el primer batllismo, mediante la construcción de viviendas “obreras”, que acompañaban la necesidad de asegurar una adecuada inserción de la población en los procesos de producción de un sector industrial en expansión. (Machado, 2002)

Entre las medidas adoptadas en la primera mitad del siglo XX se destacan los préstamos a trabajadores para la autoconstrucción (por ejemplo, la ley Serrato de 1924), y la construcción estatal de viviendas populares. (Filgueira, 1994) Sobre los años cincuenta comenzaron a tomarse medidas para la erradicación de cantegriles mediante la construcción de “viviendas de emergencia”. Finalmente se destaca, como acción estatal tendiente a la cobertura de la demanda habitacional de los grupos asalariados, una fuerte regulación del mercado de alquileres.

Analizando el accionar estatal hasta la década del cincuenta, se señala que los préstamos - principal medida desarrollada- no favorecieron a los sectores más vulnerables de la población, sino

que *“beneficiaron sustancialmente a los sectores medios y medios altos que podían afrontar el pago de los mismos. Por el monto de capital exigido, por el conocimiento de la burocracia necesario, y por las garantías requeridas para la solicitud de los préstamos, resulta claro que la posibilidad de acceso de los sectores de más bajos ingresos se encontraba muy restringida.”* (Filgueira, 1994: 55) La construcción de viviendas destinadas a la población más vulnerable fue residual, siendo favorecidos mayoritariamente los sectores vinculados al mercado laboral.

La relativa prosperidad económica que caracterizó al Uruguay en la primera mitad del siglo XX y el bajo índice de crecimiento demográfico permitieron que grandes sectores de la población accedieran sin dificultades a la vivienda, por lo cual el tema no se presentó como un problema importante hasta la década del sesenta. Esta etapa del estado uruguayo se caracterizó por una expansión que carecía de base, es decir, de sustento económico y financiero real. (Filgueira, 1994) Hacia fines de los sesenta este hecho comenzó a hacerse notorio: *“Los títulos hipotecarios así como los préstamos otorgados a largo plazo, no se reajustaban de acuerdo con la inflación, resultando que los depositantes perdían su capital y el banco perdía confianza y se beneficiaban los antiguos prestatarios (...). El banco tomó medidas defensivas, tales como aumentar los requisitos del trámite para demorar su otorgamiento. Conseguir un crédito pasó a ser el resultado de un “favor político”. Los privilegios a ciertos grupos con poder de presión o con redes clientelares fluidas con el aparato estatal y a través de los partidos, aumentó su peso en el logro de créditos, estratificando aún más el sistema y el tipo de beneficiario”.* (Filgueira, 1994: 55) El propio volumen de los préstamos del BHU disminuyó notoriamente en este período, reduciéndose en 32 veces entre 1956 y 1968. (Terra en Machado, 2002)

Como ya fue señalado, sobre los años setenta el mundo ingresó en una etapa de transformaciones estructurales a nivel ideológico, político y económico, que marcaron profundamente el devenir del Uruguay de los años subsiguientes. El modelo de Estado proteccionista entró en crisis a nivel mundial, afectando especialmente a los países del Tercer Mundo. Se consolidó la hegemonía norteamericana y se profundizó su intervención en los asuntos internos de los países subdesarrollados.

En materia de vivienda se destacan en este período dos acciones importantes por parte del Estado. En primer lugar, se creó en 1967 el Movimiento pro-Eradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), ante una situación de crisis a nivel agropecuario que había provocado la expulsión de numerosos asalariados rurales. Es también en este contexto que fue aprobada en 1968 la Ley 13.728, como resultado del trabajo realizado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

Dentro de los instrumentos que estableció la Ley 13.728 se destaca la implementación de una política de subsidios a la vivienda para posibilitar el acceso a los sectores de nivel socioeconómico bajo. Se creó la Dirección Nacional de Viviendas (DINAVI) para cumplir tareas de planificación y

promoción en materia de vivienda. Al BHU se le asignaron las funciones de financiamiento, y se conformó el Fondo Nacional de Vivienda (FNV). También se creó la Unidad Reajutable (UR), un patrón monetario calculado en función del índice medio de salarios, que se utilizaría como base para los créditos de vivienda. Finalmente, cabe destacar la incorporación en la Ley de la modalidad cooperativa de Ayuda Mutua o Ahorro Previo, hecho que significó la construcción de un número importante de viviendas a un costo relativamente bajo, de buena calidad, y con un importante contenido de organización social. (Machado, 2002)

En vísperas del Golpe de Estado se empezaron a construir “viviendas de emergencia”, destinadas a los sectores de población urbana en situación de extrema pobreza, en el marco de una estrategia tendiente a amortiguar la movilización social. También tuvieron incidencia en estas iniciativas los organismos internacionales, que comenzaban a implementar financiamientos para programas de vivienda. (Ibídem)

En el año 1974, ya instalado el gobierno de facto, se creó el Ministerio de Vivienda y Promoción Social con el cometido de elaborar una política nacional del sector, y se le asignaron tareas de planificación, investigación técnica, coordinación y financiamiento en el campo de la construcción. El accionar del nuevo Ministerio se orientó a la implementación de programas habitacionales de bajo costo, destinados a población en situaciones de pobreza extrema. En el año 1976 desapareció el Ministerio de Vivienda, retomando la supremacía del BHU. La línea principal de acción en el período consistió en el otorgamiento de créditos a empresarios de la construcción, orientados a las viviendas de mayor estándar. (Filgueira, 1994)

También en 1974 se aprobó la Ley 14.219, de “libre contratación de arrendamientos urbanos”. La liberalización del mercado de alquileres provocó simultáneamente un fuerte desarrollo de la industria de la construcción orientada a los sectores de altos ingresos, y la exclusión de amplios sectores de población de menores ingresos. Los costos de los alquileres sufrieron un incremento importante (110% respecto a 1968) como consecuencia de la Ley. Este hecho fue determinante en cuanto a la marginación de numerosas familias que posteriormente poblarían los asentamientos irregulares. (Machado, 2002)

Luego del retorno a la democracia la construcción de viviendas por parte del Estado continuó siendo mínima, no habiendo modificaciones importantes. El gobierno municipal se planteó el objetivo de erradicar los “cantegriles”, desarrollando el “Plan Habitacional Aquiles Lanza”, logrando suprimir sólo el 10% de los asentamientos existentes (Ibídem).

A partir de 1990 se produjeron grandes cambios en las políticas de vivienda, acorde al contexto de la reforma de Estado que se venía desplegando. Las medidas adoptadas durante el

gobierno de Luis Alberto Lacalle redefinieron la intervención pública en materia de vivienda, estratificando la demanda en dos grandes grupos: la demanda solvente (de ingresos superiores a 60 UR) y la no solvente (ingresos inferiores a 60 UR). (Magri, 2002)

La franja de demanda de población con ingresos menores a 60 UR pasó a ser atendida por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), creado en 1991. Este es el primer Ministerio en la etapa de reforma, y surge con un cometido claro de desmonopolizar la construcción de viviendas por parte del Estado, tal como se expresa en sus objetivos: *“La función del Ministerio debe ser orientadora, dando prioridad a la coordinación de los aportes de 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”*. (MVOTMA en Machado, 2002)

El BHU dejó de ser un banco con criterio social, y se volcó a la atención de los sectores de población con ingresos superiores a 60 UR. De esta forma se convirtió en un banco de destino financiero, promotor de la inversión privada mediante la asignación de recursos. *“La política de vivienda, implica ahora la reconceptualización del rol regulador y productor del Estado frente a una política social, del rol de los privados en la sociedad y del tema de la ciudadanía como fuente de derechos a la prestación de bienes públicos. Se remercantiliza el tema.”* (Magri, 2002: 7)

A partir de entonces, y a lo largo de los últimos quince años, la orientación del crédito y subsidios de proyectos promocionales ha sido fuertemente regresiva. *“No hubo políticas orientadas a regular o incidir en la democratización del acceso al mercado de alquileres bien mediante subsidios bien mediante modificaciones de las exigencias en materia de garantías bien de impuestos a las viviendas desocupadas tomando en cuenta la paradoja existente a propósito del sobrestock de viviendas del país y la expansión del mercado inmobiliario informal de asentamientos precarios.”* (De León, 2004: 23) A partir del año 2002 el BHU y el MVOTMA prácticamente paralizaron sus inversiones.

• Núcleos Básicos Evolutivos

Desde el año 1990, entonces, la atención de las necesidades de vivienda de los sectores de población de ingresos medios y bajos –inferiores a 60 UR- se ubica en la órbita del MVOTMA. La mayor parte de los recursos de este organismo se orientan a la implementación de Núcleos Básicos Evolutivos, destinados a familias con ingresos mensuales menores a 30 UR. Existen tres vías para la implementación: convenios con las Intendencias Municipales, Planes de Emergencia para situaciones de inundación o similares, y por el Sistema Integrado de Atención a la Vivienda (SIAV).

Los citados NBE son unidades habitacionales de 32 m² que se entregan a las familias, con un subsidio correspondiente a la casi totalidad del costo de la construcción. Para asignar las viviendas a los postulantes, el mecanismo establecido consiste en la ponderación de la situación socio-económica y residencial de la familia. No obstante, operan también otros mecanismos informales (particularismo, clientelismo) para el otorgamiento de viviendas. Las familias adjudicatarias deben pagar dos UR mensuales durante cinco años; una de las cuales se destina a pagar a la ONG que realiza el acompañamiento técnico de post-obra, mientras que la otra UR se deposita en un Fondo Rotatorio de Mejoras.

Muchos son los cuestionamientos que se plantean a esta política habitacional. En primer lugar se señala que la cobertura alcanzada hasta el momento con la construcción de NBE ha sido escasa, logrando satisfacer sólo una parte menor de la demanda total. No se prevé el significativo aumento de la población de un barrio que implica la instalación de NBE, los cuales están constituidos por un gran número de viviendas, habitadas por familias que generalmente son muy numerosas. Se cuestiona también la calidad de las viviendas, ya que la competencia entre empresas en la licitación lleva a la reducción hasta el mínimo de los costos. Las dimensiones de cada núcleo son muy reducidas, y tratándose en la mayoría de los casos de familias numerosas, las condiciones de hacinamiento son frecuentes. (Machado, 2002)

Por otro lado, no se han construido hasta el momento NBE en el áreas centrales de la ciudad: *“De 2.037 construidos en el quinquenio 1995-2000 en el área metropolitana, el 16% fueron localizados en áreas intermedias o peri-centrales, 47% en áreas periféricas y 37% en la metro-área, no registrándose construcciones en las áreas central y costera”*. (Di Paula en Machado, 2002: 151) Este factor puede contribuir a la segregación espacial de los sectores más vulnerables de la población. Al instalarse en barrios alejados de las zonas céntricas, con escasos servicios educativos y sanitarios, donde las personas no tienen vínculos con vecinos ni alternativas laborales, los NBE profundizan la situación de vulnerabilidad de estas personas.

Otro problema que plantean los NBE se vincula a las dificultades de la convivencia entre personas y familias que no eligieron vivir juntas. *“La construcción de complejos habitacionales, donde llega población socio-económica homogénea, pero vivida por los habitantes con una gran heterogeneidad, pero sin la decisión de vivir allí o convivir con los vecinos que le tocaron en suerte, se pierde la potencialidad del número para acceder a equipamientos colectivos, o el orden físico que aparentan tener se caotiza por el (des)uso de los espacios comunes o el abandono de la gestión de los mismos.”* (Machado, 2002: 154)

Por otro lado, a la dinámica interna de los NBE también se le adjudican efectos negativos. El MVOTMA previó el acompañamiento técnico de post-obra, considerando que era importante

promover la participación y el involucramiento de las familias. Por eso se designa una ONG integrada por un Arquitecto, un Contador y un Asistente Social con el cometido de asesorar, promover la organización de los vecinos, el mejoramiento del barrio, y la integración. Sin embargo los resultados visibles, en general, distan mucho de ser positivos. Hay que destacar que es el propio equipo técnico el que debe recaudar las dos UR mensuales de las que surgen sus honorarios, lo que genera una situación delicada en el relacionamiento con los beneficiarios. (Machado, 2002)

Finalmente se destaca, como un aspecto negativo vinculado a la ejecución del programa, el hecho de que muchos de los beneficiarios venden la vivienda que les fue adjudicada recurriendo a otra alternativa habitacional, que en la mayoría de los casos consiste en la autoconstrucción o compra de una vivienda en un asentamiento. De esta forma la población beneficiaria del programa termina correspondiendo a un nivel socioeconómico inmediatamente superior al planificado inicialmente.

Integración de asentamientos irregulares

Otra de las líneas de intervención estatal desarrollada en los últimos años consiste en la “regularización” de asentamientos existentes. Las primeras políticas en este sentido surgieron en la Intendencia Municipal de Montevideo, con el Decreto que crea la “Cartera Municipal de Tierras para Vivienda” en 1990, y con la aprobación en 1998 de las “Normas para la regularización de asentamientos en el Departamento de Montevideo” que organizan la intervención municipal en la materia. También el MVOTMA crea en 1996 la “Comisión para la normalización de los asentamientos irregulares”, que institucionaliza diversas acciones que se venían realizando desde 1993. (Machado, 2002).

En 1999 se crea el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a partir del otorgamiento de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para atender el problema. Este organismo tiene el cometido de coordinar las acciones de los diferentes organismos co-ejecutores: el MVOTMA, las Intendencias, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y también administra los fondos destinados a la ejecución del Programa.

El PIAI actúa a partir del reconocimiento de una situación problemática como es la ocupación ilegal de un terreno, e intenta integrarlo a la formalidad jurídica, además de proporcionar la infraestructura urbana necesaria y cierto apoyo en aspectos sociales y organizativos. No interviene en todas las situaciones, sino que maneja criterios para la selección de los asentamientos a regularizar.

Se propone entre sus objetivos el mejoramiento barrial, lo cual supone desarrollar “*actividades de mejoramiento urbano y servicios sociales en Asentamientos Irregulares y actividades*

necesarias para regularizar las propiedades y otorgar títulos de propiedad de los lotes que ocupan los residentes. Incluye la radicación de los asentamientos elegibles, con inversiones dirigidas a mejorar las condiciones y la calidad de vida de su población residente, y el realojo de las familias para áreas próximas, siempre que sea necesario trasladarles por razones urbanísticas o ambientales”. (PIAI en Machado, 2002) Esto implica una inversión en la conexión a la red de agua potable y saneamiento, vialidad, alumbrado y electricidad. También prevé la posibilidad de realojos, mediante la construcción de NBE, para casos de predios inundables o en los que existan riesgos vitales, o por necesidades urbanísticas tales como el trazado de una calle en ese predio.

El primer elemento objetable de esta política consiste en los costos innecesarios de una expansión metropolitana no planificada: *“extensión de equipamientos públicos caros y de base como el saneamiento, la provisión de energía o de la extensión de cobertura social de equipamientos educativos y de salud (...). Los costos de movilidad de la población vulnerable hacia los locales educativos o de servicios son muy altos. Y a largo plazo, (...) los nuevos asentamientos de población más dispersa tampoco compensan las ventajas que proporcionaban las aglomeraciones de población con alta densidad, propias de la ciudad consolidada.”* (De León en: Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003)

No sólo resulta que el gasto en infraestructura urbana es excesivo e “innecesario” –en el sentido de que estos servicios ya existen en otras partes de la ciudad- sino que, además, difícilmente se logre un nivel que se asemeje al de las zonas centrales consolidadas en cuanto a calidad y alcance. Al mismo tiempo, el crecimiento de la ciudad no avanza de acuerdo a planificaciones que sigan algún criterio determinado, de forma tal que la reconfiguración urbana no necesariamente termina resultando la más adecuada.

Otro de los efectos negativos que se atribuyen a la implementación de esta política es el de promover la segmentación territorial, entendiendo por segmentación el *“conjunto de procesos que resultan en una creciente polarización de la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas”.* (Kaztman, 2003: 19-20)

Resulta pertinente destacar que las mejoras en la infraestructura realizadas por los procesos de regularización, si bien son necesarias, no garantizan la “integración” de ese asentamiento al resto de la ciudad, a pesar de que “integrar” al asentamiento aparece como un propósito explícito del PIAI. Esto no implica que la regularización promueva la segregación. Lo que puede suceder –y sucede en muchos casos- es que se consolidan zonas enteras en las que solo vive población pobre, que cuentan con servicios –educativos, sanitarios, etc.- a los que solo concurren personas pobres, etc., de tal forma que se contribuye a fortalecer una barrera imaginaria que de hecho existe entre el asentamiento y el resto

de la ciudad. No es que la regularización provoque segregación, sino que consolida y formaliza situaciones de segregación ya existentes.

Kaztman afirma que el aislamiento social genera, a su vez, condiciones propicias para la emergencia y consolidación de subculturas marginales. Este fenómeno sería resultante de un conjunto de factores: *“la sedimentación de respuestas adaptativas de los hogares pobres al cúmulo de factores negativos que confluyen en un medio precario y segregado, el reconocimiento colectivo de las barreras a la movilidad social, y la necesidad de encontrar bases comunes para construir o reconstituir autoestimas severamente dañadas por la experiencia de la exclusión.”* (Kaztman, 2003: 21-22) La respuesta del resto de la ciudad, promovida por los medios de comunicación y por los discursos peligrosistas del aparato político-estatal, consiste en estigmatizar estos lugares y sus habitantes, realimentando así el proceso de segregación.

Otro aspecto a destacar es la escasa cobertura lograda hasta el momento. El crédito concedido por parte del BID en el año 2000 fue de 77 millones de dólares, con una contrapartida nacional era de 33 millones. En el año 2003 hubo una cancelación de préstamo por parte del gobierno uruguayo por un monto de 20 millones, con lo cual el aporte del BID bajó a 57 millones. Hasta el momento (los datos son de 2004) se han recibido alrededor de 85 solicitudes de regularización, de las cuales fueron aprobadas unas 70. Entre los asentamientos regularizados, los que están en etapas de obra y pos obra, y los que están aprobados para su regularización, se cuentan unos 9.500 hogares. La ejecución de los fondos ha sido lenta y dificultosa, en parte por las trabas que se han presentado en la articulación entre la OPP y los ejecutores, particularmente la IMM. Todos los actores reconocen estas dificultades, aunque se adjudican recíprocamente las responsabilidades.

Además de los cuestionamientos planteados hacia el PIAI en sí mismo, existen limitaciones derivadas del contexto socio-político en el que el mismo opera. En un escenario de empobrecimiento económico y desintegración social crecientes, el Estado se limita a desarrollar una política que atiende los aspectos materiales más básicos de la necesidad de una vivienda, es decir, asegura la existencia de un techo, la ausencia de condiciones sanitarias inaceptables, y los derechos de tenencia en regla. Sin desconocer que este “beneficio” puede resultar sumamente valioso para los destinatarios del mismo, es posible señalar que limitándose de esta forma, el Estado desatiende dos problemas –a juicio personal- importantes.

Por un lado, no se implementan líneas de acción complementarias que tiendan realmente a “integrar” a la población de los asentamientos regularizados. Esto supondría facilitar la inserción en el mundo del trabajo y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de estas personas mediante –al menos- un acceso adecuado a servicios públicos y mecanismos de protección social.

Por otro lado, no se desarrollan acciones simultáneas que eviten la conformación de nuevos asentamientos y la densificación poblacional de los ya existentes. Sin profundizar en este aspecto, es evidente la necesidad de desarrollar mecanismos que faciliten el acceso de la población de ingresos medios y bajos a viviendas o terreno y créditos destinados a la autoconstrucción.

En suma, podemos encontrar que en el período estudiado el PIAI es la única acción estatal orientada expresamente a atender el problema de los asentamiento irregulares. A su vez la intervención del PIAI, como ya se dijo, aborda sólo una de las dimensiones del problema –el espacio habitacional-, sin actuar simultáneamente sobre los aspectos laborales, educativos, culturales y sanitarios del problema. Tampoco se articula con otras políticas tendientes a atender estas otras dimensiones del problema, en parte porque, de hecho, existen escasas políticas orientadas a atender estas cuestiones, y además porque la fragmentación dominante en el Estado uruguayo dificulta en términos generales cualquier tipo de articulación.

Por lo tanto, es posible señalar que el Estado no actúa previniendo la conformación de asentamientos y, una vez planteada su existencia, procede sólo en algunos de los casos, atendiendo sólo algunas de las dimensiones del problema. De esta forma sólo se logran atender algunos de los problemas urbanísticos y sociales de los asentamientos regularizados, y no se despliegan acciones simultáneas tendientes a evitar que aumente el número de personas que no encuentran otra alternativa más que la ocupación ilegal.

Otras políticas

Existen otras políticas sociales vinculadas a la vivienda que, por su alcance o por el tipo de prestación, tienen menor relevancia. Es posible mencionar en primer lugar el SIAV grupal, dependiente de la DINAVI. Es un sistema similar al cooperativo en sus características, pero tiene como particularidades el estar orientado a sectores de ingresos comprendidos entre 0 y 30 UR, y contar con un subsidio total del costo de las vivienda por parte del Estado. Si bien no existe información precisa y accesible acerca de la cobertura que este programa ha alcanzado hasta el momento, es realista asumir que ésta no ha sido muy extendida.

En segundo lugar, también en la órbita de la DINAVI, existe un programa denominado Credimat. Se trata de la concesión de préstamos para la ampliación o remodelación de vivienda usada, financiados por el gobierno alemán, y administrados por ejecutores intermedios que convenían con el MVOTMA. Entre estos ejecutores, que son catorce en total, se encuentran otras dependencias estatales, sindicatos, y ONGs. Los ejecutores pueden ser abiertos o especiales, es decir, dirigidos a un grupo determinado de población con la que existe un vínculo laboral o social. Los créditos se otorgan a personas con ingresos menores a 75 UR mensuales, pero uno de los requisitos para la adjudicación

es el de contar con buena capacidad de pago, por lo que quedan excluidas implícitamente las personas con ingresos muy bajos o nulos. También se plantean otros requisitos, como la comprobación del derecho legal del solicitante sobre la vivienda, y en algunos casos la presencia de una garantía solidaria. Hasta el momento se han otorgado más de 28.000 créditos.

Por otra parte, en la órbita de la IMM fue creada en el año 1990 la “Cartera Municipal de Tierras para Vivienda”. La misma se orienta *“a formar un estoc de tierra para emprendimientos residenciales, a ser utilizado por la propia Intendencia para sus programas de vivienda, pero también para ser otorgado en uso (...), o vendido a Cooperativas de Vivienda, Fondos Sociales o autoconstructores.”* (Nahoum, 2002: 16) La Cartera de Tierras también se orienta a la regularización de asentamientos que posean un nivel de consolidación importante. El alcance en la implementación de este programa se ha visto limitado fundamentalmente por la carencia de recursos, aunque también se le adjudican algunas dificultades burocráticas en la gestión. (Nahoum, 2002)

También por parte de la IMM, a través de los Centros Comunales Zonales (CCZ), se gestiona un “Fondo Solidario de Materiales” destinado a la mejora de viviendas existentes que presenten problemas de construcción tales como riesgo de derrumbe, ausencia de pozo negro, etc. Luego de la comprobación de que la situación socio económica familiar justifica la asignación de este Fondo, se entrega al beneficiario el material a un costo subsidiado. La efectividad de esta medida también es limitada, ya que la demanda supera ampliamente a los recursos disponibles. Por otra parte los requerimientos formales previos al otorgamiento de este Fondo difieren sustancialmente entre los distintos CCZ.

Finalmente, es posible mencionar la implementación reciente por parte de la IMM de un mecanismo de garantías para alquiler en la zona céntrica de Montevideo, el cual constituye un esfuerzo tendiente a detener la expansión ilimitada y no planificada de la ciudad. Sin embargo, dicha propuesta no logra vencer las formalidades que caracterizan a las políticas ya mencionadas, de forma tal que difícilmente sea accesible para las personas que hoy en día habitan en asentamientos.

La consideración de las acciones estatales mencionadas hasta aquí pretende ilustrar la afirmación de que en nuestro país existe un gran déficit en las políticas públicas de vivienda: *“De todos los servicios sociales quizá sea el de la vivienda el que ha satisfecho en Uruguay las necesidades de los sectores más pobres con menor eficacia, dejando espacios para que éstos los cubrieran por sí mismos.”* (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003: 6) Las políticas habitacionales estuvieron fuertemente recostadas en el mercado, inclusive en los períodos históricos de mayor protagonismo estatal.

Retomando la hipótesis inicial, es posible afirmar que este déficit en las políticas habitacionales, enmarcado en una transformación más amplia de los mecanismos de protección estatal, ha incidido e incide en la conformación de asentamientos: *“en esta morosidad de políticas públicas de vivienda para segmentos de población al margen del empleo formal debe colocarse, en principio, uno de los orígenes de los asentamientos irregulares.”* (Ibídem)

A lo largo de la historia se han sucedido diversos organismos y programas estatales vinculados a la vivienda, sin embargo nunca se llegó a articular una propuesta plena e integral en la materia. Las acciones emprendidas por el Estado han favorecido mayoritariamente a las clases medias, y las escasas políticas orientadas a los sectores de mayor vulnerabilidad han sido focalizadas y no han contemplado la integración plena de los beneficiarios a la sociedad. Por el contrario, estas iniciativas han favorecido la marginación de amplios sectores de la población, profundizando procesos de segmentación territorial.

Las políticas e instituciones existentes se caracterizan por un nivel de formalidad excesivo para dar respuesta a un segmento de población de ingresos bajos, sin empleo, o precariamente empleado. También a nivel privado, las garantías exigidas por los arrendatarios resultan inaccesibles para la población excluida del empleo formal, y no existe una oferta de tierra urbanizada accesible que pueda destinarse a la autoconstrucción.

IV. FACTORES DESENCADENANTES DE LAS OCUPACIONES

Los dos factores analizados previamente –transformaciones en el mundo del trabajo y crisis del Estado de Bienestar- permiten entender por qué en el Uruguay, y particularmente en Montevideo, desde los años ochenta hasta la fecha se ha conformado un contingente creciente de población que queda al margen de las diferentes posibilidades de acceso formal a una vivienda o a un terreno para la construcción. También se ha analizado, en particular, la incidencia de las políticas de vivienda y de sus omisiones. Pero, como ya se ha dicho, aquí se considera que estos factores no alcanzan a explicar por sí mismos la particular forma de dar respuesta a la necesidad de vivienda que tales contingentes de población han adoptado durante las dos últimas décadas.

En cualquier aproximación empírica a un asentamiento es posible detectar una serie de elementos vinculados a la conformación del barrio, o a la resolución de necesidades y problemas cotidianos, que tienen como denominador común su tramitación por vías político-partidarias.

Antes de ingresar en el análisis concreto de la forma en que ciertos elementos políticos operan sobre la conformación de asentamientos irregulares, es necesario detenerse en algunas consideraciones de carácter más general. En primer lugar, se analizará en qué medida las ocupaciones de tierras en el Uruguay han constituido un movimiento social o una forma de acción colectiva. A continuación, se realizará un breve acercamiento a la noción de clientelismo, que permita analizar conceptualmente los fenómenos descriptos. Finalmente sí, se analizarán los factores que constituyen la estructura de oportunidad política, y que han operado en relación directa con la conformación de asentamientos irregulares en Montevideo, en el transcurso de los últimos veinte años.

Ocupación de tierras y movimientos sociales

Al analizar la dimensión política del origen de los asentamientos irregulares es necesario observar que en nuestro país, a diferencia de lo que sucedió en otras partes de América Latina, el conjunto de ocupantes de tierras no lograron constituirse como un movimiento social.

Este hecho encuentra por un lado una explicación histórica. *“Las primeras experiencias de ocupación organizada de tierras, al coincidir con el comienzo del declive de los movimientos sociales más importantes, quedaron parcialmente privadas de un conjunto de recursos que los movimientos urbanos históricos brindaron más o menos directa o indirectamente a otros en su época de auge.”* (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003: 12) Filgueira señala, en este mismo sentido, que mientras FUCVAM *“deriva de la larga tradición cooperativa del país entroncada con políticas públicas del Estado de Bienestar (...), la emergencia de asentamientos, en cambio, pertenece al período de*

deterioro de los regímenes de bienestar y de emergencia de un nuevo modelo de desarrollo social.” (Filgueira en Ávila, Baráibar, Errandonea; 2003: 12)

Sin embargo, existen otros elementos intrínsecos a la naturaleza de las ocupaciones y de sus gestores que resultan más significativos al analizar su distanciamiento de los movimientos sociales más relevantes -FUCVAM y PIT-CNT- durante los años ochenta, cuando estos movimientos vivieron su época de auge y las ocupaciones comenzaron a difundirse. (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003) Se destacan tres factores.

En primer lugar, en los años ochenta la ocupación ilegal de tierras era considerada como una conducta “inapropiada” por un importante segmento de la sociedad. En segundo lugar, los movimientos sociales consolidados tenían fundadas expectativas en la posibilidad de canalizar sus demandas por vías institucionales, lo cual hacía innecesario recurrir a estrategias más agresivas -como la ocupación ilegal- para concretar los reclamos. Finalmente, se señala que *“mientras la protesta del PIT-CNT se sumó fácilmente a la plataforma de reivindicación de FUCVAM y viceversa, no ocurrió lo mismo con los asentamientos. Y esto probablemente de cuenta de configuraciones sociales distintas. Lo primero es en buena parte resultado de la articulación fluida entre barrio —obrero o popular— y empleo que posibilitaron las clásicas políticas del régimen de bienestar; en ese caso, hay una alianza “natural” entre los movimientos sociales referidos. Lo segundo es resultado del fenómeno inverso de desconexión entre trabajo y territorio: el trabajo empieza a replegarse y el barrio a buscarse en los bordes de la ciudad.”* (Ibidem: 12-13)

El hecho de que los ocupantes de tierras no hayan logrado canalizar sus demandas a través de -o en conjunto con- los movimientos sociales, explica en parte la vinculación que estos establecieron con el sistema político.

Algunos elementos teóricos sobre clientelismo político

Resulta necesario ahora detenerse en la noción de “clientelismo político”, concepto clave para analizar los procesos que aquí se abordan. Se trata de: *“(…) una forma de intercambio desigual que (a) se da entre actores de poder y status desigual; es (b) eminentemente utilitario y basado en la reciprocidad; y (c) paternalista, particularista y privado.”* (Amparo Menéndez-Carrión en Schettini y Sarmiento, 2000: 112)

El clientelismo se concreta en un intercambio extraoficial de favores, por medio del cual los titulares de cargos políticos administran y conceden bienes o prestaciones -logradas en su función pública o a través de contactos relacionados con ella- a cambio del respaldo electoral de una persona o

grupo. *“Constituye una forma autorregulada de intercambio interpersonal vertical entre “patrón” y “cliente” consistente en la retribución que ambas partes esperan obtener a través de la prestación de bienes y servicios a la otra, y que cesa en el momento en el que el beneficio esperado no se materializa”*. (Ibídem) El “patrón” utiliza su poder para influir sobre decisiones vinculadas al aparato administrativo del Estado que beneficien a sus clientes, de tal forma que estos le retribuyan con su apoyo electoral.

Existe otra figura relevante, además de patrón y cliente, en el vínculo clientelar: el mediador. Generalmente son los mediadores quienes tienen un mayor protagonismo a nivel local a partir de su trato directo con los “clientes”, en la intermediación con el líder político de mayor jerarquía. Los recursos materiales necesarios para la concreción del vínculo clientelar *“son producto de un balance de poder específico entre el mediador y el patrón político exterior. Este balance depende de la capacidad del mediador de formar su propio grupo de seguidores”*. (Auyero en Trotta, 2003: 152) En su presentación pública, es necesario que el mediador demuestre su cercanía respecto al líder.

Generalmente la persona que ocupa el lugar de mediador tiene una historia personal vinculada fuertemente al espacio social en el que ejerce su influencia, y se ubica como parte integrante de la comunidad para desarrollar allí su liderazgo. *“Así, quien se erige en referente o mediador en el ámbito barrial es uno de los vecinos cooptados por el funcionario político inserto en la burocracia estatal; esto garantiza que quien oficia de terminal en el lazo clientelar de parte del patrón sea visto como uno más y no como alguien del afuera del entorno barrial.”* (Trotta, 2003: 128) Es frecuente que el mediador intente evidenciar una sensibilidad particular por los problemas sociales como impulso para el desarrollo de su actividad, negando un posible interés político subyacente. Esta distancia que se quiere demostrar respecto a “lo político”, lleva en ocasiones al mediador a desarrollar un discurso de fuerte cuestionamiento hacia el gobierno y quienes lo ejercen, excluyéndose a sí mismo de este universo puesto en cuestión.

Es posible constatar que en condiciones de precariedad socioeconómica, las prácticas clientelares se activan. *“En situaciones en que la exclusión priva a sectores importantes de la población de bienes sociales relevantes desde la perspectiva de su reproducción social, resulta factible que éstos se encuentren disponibles para entrar en relaciones clientelares que les permitan asegurarse la provisión de ellos (...)”* (Schettini y Sarmiento, 2000: 113) Estos mecanismos constituyen estrategias de supervivencia para la población vulnerable, particularmente en situaciones en las que los mecanismos de protección del Estado son de difícil acceso, o inexistentes.

Las relaciones clientelares se inscriben dentro de la red de estrategias de sobrevivencia que la población vulnerable debe desarrollar: *“la casi ausencia de ingreso monetario en un creciente número de hogares determina el aumento del consumo informal y de las actividades de autoprovisión, como*

medio de satisfacer las necesidades principales.” (Auyero, 2001: 31) De esta forma, la cultura política se entremezcla en las redes de resolución de problemas para la población vulnerable.

Al mismo tiempo, estas prácticas constituyen mecanismos de dominación y control por parte de los individuos o grupos que las ejercen. (Schettini y Sarmiento, 2000) De alguna manera, quienes operan como “patrones” en el juego clientelar buscan asegurarse que un grupo de la población actúe en su favor o el de su grupo político, y para ello aprovechan la situación de vulnerabilidad de la “clientela”. Así opera claramente la desigualdad del vínculo, en la medida que una de las partes cuenta con mayor capital social, simbólico, político y económico que la otra.

Sin desconocer los aspectos utilitarios del vínculo clientelar, es necesario destacar también los aspectos subjetivos implicados en el mismo. Algunos autores subrayan la lealtad como el sentimiento que explica las relaciones clientelares, más allá de los aspectos materiales. Javier Auyero cuestiona a las interpretaciones tradicionales del clientelismo, ya que *“este ‘punto de vista’ presume -equivocadamente- que dado que los favores, bienes y servicios circulan en un sentido, y la asistencia a los actos, el apoyo y, en última instancia, los votos circulan en el sentido contrario, los primeros causan a los segundos; esto es que el apoyo y los votos vienen debido a los bienes, los servicios y los favores particulares otorgados.”* (Auyero, 2001: 39)

Este autor afirma que si bien la relación entre cliente y patrón se inicia casi siempre a través de un “favor fundacional”, mediante el cual el patrón brinda una prestación al cliente, este no es el elemento más importante en la constitución del vínculo. Por el contrario, destaca el conjunto de creencias, afinidades, hábitos, sentimientos identitarios, pertenencia a redes comunes, experiencias compartidas, como factores que consolidan la relación, y de alguna forma disfrazan su carácter de transacción.

Es posible distinguir dos tipos de clientelismo: el clientelismo tradicional, “denso”, o “grueso”, y el clientelismo “fino”, o institucional. (Trotta, 2003)

El clientelismo tradicional es el intercambio explícito de votos por favores. *“las características de este clientelismo denso podrían sintetizarse como de corta duración temporal, de intercambio explícito de bienes y recursos por lealtades (aunque sean acciones esporádicas de apoyo logístico de parte de los clientes), con una alta dependencia del mediador respecto de los recursos y hacia el patrón.”* (Ibidem:136) El clientelismo denominado “fino”, por su parte, no se concreta a través de arreglos personalizados e informales, sino como formas institucionales de gestión de políticas públicas. A su vez, *“Para que este clientelismo fino funcione y se reproduzca a través del tiempo, los beneficios deben incorporar cierta representación adherida a fin de crear legitimidad tanto hacia el patrón y mediador como a la práctica clientelar como tal.”* (Ibidem: 39)

Estudiando el caso argentino, Trotta afirma que se han procesado transformaciones importantes en el clientelismo, vinculadas a la crisis del Estado de Bienestar. En concreto, el autor sostiene que se ha evolucionado desde un clientelismo tradicional hacia el clientelismo “fino”, sin que el anterior haya desaparecido completamente. *“En las nuevas formas de aparición del fenómeno de la relación clientelar, a priori parece que no se trata sólo de un mero intercambio de bienes y favores por apoyo político a un puntero, en una relación cara a cara, sino que comienza a visualizarse que en un contexto favorable de extrema escasez de recursos, con políticas focales (que concentran aún más el poder en quien detenta la autoridad de distribuirlo (...)), se institucionaliza el clientelismo, ya no con recursos solamente sino con políticas y programas que involucran a sujetos no sólo individuales sino también colectivos.”* (Trotta, 2003: 143)

Es necesario destacar el valor que tienen las conceptualizaciones realizadas por los autores argentinos reseñados aquí, sobre todo teniendo en cuenta la escasez de investigaciones vinculadas al tema del clientelismo reciente referidas al caso uruguayo. Sin embargo, es necesario reconocer también las salvedades que se plantean al incorporar estas nociones para el análisis del Uruguay, en la medida en que existen diferencias importantes entre la realidad política y social de ambos países. La historia política del siglo XX, marcada fuertemente por el peronismo de un lado y por el batllismo del otro, configuraron distintas formas de hacer política y de vivir la política por parte de la sociedad en general.

Tal como señala Trotta (2003: 26), *“el clientelismo político asume formas complejas y diversas de acuerdo con las mutaciones que se dan en el contexto en que se estructuran.”* Es justamente por esto que seguramente existen ciertas diferencias entre las transformaciones de los mecanismos clientelares en ambas realidades. En este sentido, es posible advertir diferentes formas político-estatales de canalizar demandas y conflictos: *“Puede realizarse por una vía pluralista o corporativa. Mientras que en Argentina la incorporación de las demandas de los asentamientos primero y después de los piqueteros ha seguido la vía corporativo-estatal, en Uruguay, canceladas las vías clientelares clásicas, sigue al igual que otras demandas la vía del pluralismo.”* (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003: 23)

Se señala también que en un contexto de implementación de un modelo de corte neoliberal como el descrito anteriormente, las acciones políticas desarrolladas en Uruguay y Argentina tendientes a enfrentar los costos sociales del modelo, también presentan matices diferenciales entre sí. *“Dentro de ese contexto, la “contención social” puede ser implementada de dos formas: por la vía de transformar a los dirigentes de los asentamientos en una pieza del juego político y a los ocupantes en receptores de ayuda social; o por la vía de implementar políticas sociales con actores fragmentados*

que en los hechos dejen en pie el movimiento. En Argentina se ha realizado lo primero; en Uruguay, lo segundo.” (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003: 23)

No obstante, existen aspectos generales que sí son fácilmente identificables en la realidad de ambos países, por ejemplo, en el hecho de que: *“...se visualizan nuevas formas clientelares desde el Estado (desde administraciones municipales), donde determinados presupuestos se asignan a barrios en los que sus líderes responden en la estructura partidaria a quienes detentan cargos decisorios en el aparato burocrático del Estado local.”* (Trotta, 2003: 187) Esto opera claramente, por ejemplo, en los diferentes CCZ puestos en marcha por la IMM. Por un lado, se observa que algunos de los recursos con que cada CCZ cuenta dependen en parte de la capacidad de gestión del Secretario de la Junta Local, y de su influencia política a la interna del gobierno municipal. Por otro lado, es posible constatar que también operan estos mecanismos en la adjudicación de ciertos recursos o beneficios por parte del CCZ hacia los diferentes barrios o sub-zonas, en función de la presencia local de figuras con incidencia partidaria.

En el mismo sentido, también aparecen afirmaciones pertinentes para la realidad uruguaya en el análisis del rol que desempeñan las ONGs, por parte de las cuales es posible identificar formas clientelares de gestión: *“desde la gestión de las ONGs también comienza a verse una manipulación o clientelismo institucional, donde si bien la captación de lealtades no se vincula a un aparato partidario, sí se busca la ampliación de los sectores con los que se trabaja para lograr mayor visibilidad política frente a organismos financieros internacionales o frente al propio Estado, a modo del más tradicional partido político.”* (Trotta, 2003: 187)

Se intentará a continuación estudiar de qué manera estos mecanismos operan concretamente en relación a los asentamientos en el Uruguay, promoviendo su conformación, y contribuyendo a su consolidación. Es necesario aclarar que existen elementos de carácter político muy importantes en esta explicación que no pueden calificarse como clientelismo en un sentido estricto, aunque se vinculan estrechamente al mismo.

Estructura de oportunidad política

Se han desarrollado recientemente investigaciones que identifican dentro de las causas principales de la conformación y consolidación de asentamientos un conjunto de factores que es posible designar como “estructura de oportunidad política”⁸. Se trata de una serie de elementos vinculados al Estado y a los partidos políticos que de alguna forma operan habilitando y promoviendo

⁸ “Se toma aquí el concepto de “oportunidad” en un sentido laxo, como el conjunto de habilitaciones y restricciones que provienen de las esferas de poder y que impactan sobre la trayectoria de la acción colectiva”. (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003: 10)

el desencadenamiento de las ocupaciones. Estos elementos serían: “*una visible permeabilidad del sistema político; la existencia de aliados influyentes dentro del sistema partidario; una cierta capacidad del Estado para responder combinada con una baja capacidad y voluntad de reprimir; y una segmentación de las elites.*” (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003: 11) Se desarrollarán a continuación cada uno de ellos.

Permeabilidad del sistema político

La permeabilidad del sistema político, como se señaló anteriormente, es una característica de larga data en nuestro país. Desde el momento de conformación del Estado, las particularidades del proceso configuraron un aparato político permeable a las demandas de grupos de interés y de la sociedad civil en general. La consolidación del Estado social fue simultánea al afianzamiento de la autoridad estatal, de los partidos, y del sistema político. Esto determinó “*una temprana apropiación partidaria del aparato del Estado*” (Filgueira, 1994: 29), la que a su vez configuró una manera clientelar y particularista de hacer política.

La cultura del “favor político” se asumió como la vía legítima para el otorgamiento de bienes y servicios públicos, incluso en la etapa de “bienestar” del Estado uruguayo. En los tiempos de prosperidad económica del país, esta modalidad permitió hacer extensivas las concesiones a amplios sectores de la población, logrando una cobertura bastante generalizada. Cuando comenzaron los ajustes económicos en la década del sesenta, los mecanismos clientelares perdieron el impacto redistributivo que pudieron haber tenido en el pasado, sin embargo continuaron siendo una forma recurrente de hacer política. (Filgueira, 1994)

Los asentamientos fueron tempranamente identificados por los sectores políticos como un terreno propicio para conquistar simpatizantes y votos. El despliegue de recursos de carácter netamente asistencial por parte de figuras vinculadas a los partidos tradicionales, a modo de ejemplo, es una práctica públicamente conocida, particularmente en vísperas de elecciones. En concreto, la permeabilidad del sistema político permitió que algunos sectores políticos brindaran su apoyo a las ocupaciones en situaciones ante las cuales el Estado, siguiendo un criterio racional, no hubiera actuado.

Una variante novedosa de permeabilidad política para el caso de las ocupaciones se encuentra en el rol que ha jugado el Frente Amplio. Por su historia –breve, en comparación con la de los otros partidos- y su desvinculación del aparato estatal, la izquierda se mantuvo generalmente al margen de los manejos clientelares en su accionar. Su vinculación con la sociedad civil estuvo signada por la capacidad de representar los intereses de los sectores populares, la cual fue creciendo a medida que los efectos del desmantelamiento estatal se fueron haciendo sentir.

Con el ascenso al gobierno municipal, la coalición de izquierda comenzó a acumular aprendizajes vinculados a “ser Estado”, con todo lo positivo y lo negativo que esto supone. Recientemente, en relación a las ocupaciones de tierras, algunas figuras vinculadas al Frente Amplio superpusieron el interés histórico de la izquierda por representar a la población marginada, y el nuevo manejo de recursos vinculados al Estado: “(...) *por cuestiones ideológicas e identitarias, pero también por estrategia e intereses electorales, personalidades y sectores del Frente Amplio apoyaron ocupaciones a las que luego la misma IMM debía brindar solución.*” (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003: 14)

El vínculo que establecen los asentamientos con el sistema político –tanto con el Estado como con los sectores políticos- depende en cierta medida de las características de los asentamientos y de sus estructuras organizativas. En general, la permeabilidad del sistema político no ha derivado en la cooptación de la población involucrada. Aparentemente los asentamientos conservan cierta autonomía para vincularse y desvincularse de los diferentes sectores políticos, de acuerdo a las utilidades que tales vínculos puedan reportar.

Si bien los vínculos con el sistema político existen en todos los asentamientos, el tipo de vínculo que se establece no es igual en todos los casos. Empíricamente se observa que existen algunas ocupaciones más bien organizadas, colectivas, reivindicativas, mientras que otras -más promovidas por figuras políticas y especuladores inmobiliarios- son más individuales y pasivas. Estas dos modalidades probablemente expresen historias y trayectorias sociales diversas.

A su vez, las características diversas de las ocupaciones se continúan en las etapas posteriores de la vida de los asentamientos. Es posible constatar que en algunos asentamientos las ocupaciones son mucho más “comerciales” y “clientelísticas” que en otras partes, y resulta que esos asentamientos son particularmente poco organizados: no poseen discursos colectivos, no explicitan demandas, ni articulan con otros actores sociales.

Otro aspecto importante que surge de este análisis es que los diferentes niveles organizativos inciden también sobre las características del espacio urbano del asentamiento y la calidad de vida de su población. El cuidado por los espacios de uso público, las gestiones ante organismos estatales tendientes a incorporar mejoras de la infraestructura o servicios, etc., dependen de la capacidad organizativa de los propios integrantes del asentamiento.

Aliados influyentes

En segundo lugar, se menciona la importancia de los “aliados influyentes”, es decir, dirigentes partidarios y sectores políticos que -sin apoyar oficialmente las ocupaciones de tierras- desempeñan un

papel importante como promotores de la conformación de asentamientos. Se destaca el aporte de figuras y sectores políticos en el desempeño de tres funciones: *“como transmisores de información estratégica y know how; como prestamistas o dispensadores de redes sociales; y como fuerzas operantes detrás de quienes toman decisiones.”* (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003: 15)

Detrás de la elección de un terreno que será ocupado, por ejemplo, muchas veces existen dirigentes partidarios que proporcionan información acerca de la situación jurídica del mismo. También cumplen una importante función de asesoramiento respecto a la manera de lotear el terreno respetando la normativa urbanística vigente. Resulta sorprendente ver en numerosos asentamientos –sobre todo los más recientes- el nivel de conocimiento que existe entre quienes los ocupan de aspectos puramente normativos, que son tenidos en cuenta a la hora de tomar definiciones sobre el manejo del espacio barrial.

Los partidos representan asimismo una fuente de capital social, facilitando el acceso a bienes y servicios públicos tales como canastas de alimentos, partidas de nacimiento, etc. Este tipo de aporte es de los más tradicionales en la historia uruguaya, y se asocia fundamentalmente –aunque no exclusivamente- a los partidos de centro y derecha.

Finalmente se señala la existencia de operadores políticos encubiertos en cargos técnicos, lo cual significa que las preferencias político-partidarias de ciertas figuras que ocupan cargos de decisión terminan filtrándose en los criterios adoptados en la implementación de políticas públicas. Este aspecto opera de manera bastante difundida en diversas esferas del aparato político-estatal.

Estado

En tercer lugar, la actitud adoptada por el Estado, muy lejana a la represión y al uso de la fuerza, constituye un aspecto más que favorable para quienes consideran la ocupación como alternativa. En contraste con lo ocurrido en otros países de América Latina, en los que se ha intentado evitar las ocupaciones mediante el uso de la fuerza por parte del Estado, en el Uruguay esta alternativa no ha sido puesta en práctica. Resulta significativo que tampoco esta opción haya sido manejada con intensidad en los discursos políticos más destacados, ni siquiera por los representantes de centro y derecha del espectro partidario.

El mensaje alentador por parte del Estado proviene también por la vía de los organismos prestadores de servicios públicos, principalmente OSE y UTE, que no se esfuerzan en combatir las difundidas y ostensibles conexiones irregulares. Además de mostrar un alto nivel de tolerancia ante las conexiones clandestinas, estos organismos no ponen grandes trabas a la hora de regularizar la conexión de asentamientos en los que la tenencia de la tierra es ilegal.

Los programas tendientes a la regularización de los asentamientos también envían una clara señal en el mismo sentido. En concreto, el hecho de que opere el PIAI es una señal para quienes piensan ocupar, de que no sólo no van a ser desalojados, sino de que también posiblemente el Estado intervenga posteriormente acondicionando el espacio urbano y regularizando la situación legal respecto a la tenencia de la tierra.

Por otro lado, es de destacar el impacto que tuvo la implementación de los CCZ con el plan de descentralización municipal del año 1990, imponiendo una presencia estatal mucho más fuerte a nivel local. (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003) Esto implica, por un lado, un mayor acceso de la población a los servicios brindados por la IMM, sobre todo de tipo asistencial y en las zonas periféricas. Y también implica, por otro lado, más oportunidades de interacción directa entre la población y ciertos referentes que tienen –o son percibidos como si tuvieran- acceso a recursos institucionales. En concreto, la presencia de los integrantes de las Juntas Locales y de los Concejos Vecinales ha sido central en los procesos que se están analizando. Aunque los Concejales constituyen en teoría representantes sociales –y no políticos-, en muchos casos están vinculados o se identifican claramente con algún sector partidario. Por otro lado, aunque no poseen recursos en sentido estricto, sí pueden acceder a información relevante, así como incidir en algunas decisiones de menor jerarquía.

El posicionamiento tolerante hacia las ocupaciones por parte del Estado en general, es aún más visible en la práctica llevada adelante por el EP-FA en el gobierno municipal. *“A este marco general de acción pública en que el Estado asume un nuevo papel de cara a los sectores menos privilegiados, la IMM sumó una práctica por la que en general no desaloja ocupantes irregulares ni erradica viviendas en terrenos municipales, salvo excepciones (por ejemplo, que estén ubicadas en zonas de inundación, en pasajes de obras sanitarias, etc.). El mensaje que decodifica el ocupante es que la probabilidad de desalojo por parte de la autoridad municipal es baja. (...) Por otra parte, suele ser común que la IMM no proceda al desalojo sin antes ofrecer alternativas habitacionales. De alguna manera, se ofrecen señales para transgredir sin el conjunto de castigos que en general se endosan a las conductas social o jurídicamente desviadas. No es que el Estado no pueda reprimir; es que asume una práctica activa en contra de la represión. (...) Tanto es así, que la condición de territorio municipal significa luz verde para el afincamiento sin trabas.”* (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003: 24-25)

Segmentación de las elites

La “segmentación de las elites” hace referencia al hecho de que *“las autoridades responsables de las dependencias del Estado no se comportan todas conforme a las pautas universalistas esperadas de asignación de servicios a poblaciones usuarias.”* (Álvarez en Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003)

Esto se evidencia en el ejemplo ya mencionado de los servicios públicos –agua, luz, teléfono- que se otorgan aunque no se cumpla con las condiciones necesarias para la prestación del servicio.

Detrás de estas decisiones se encuentra claramente un juego de intercambio de favores por lealtad, entre aquellos que prestan el servicio y los clientes: *“Éstos últimos se benefician de un servicio que no pagan; y los directores se benefician de una lealtad política genérica que en todos los casos se espera que tenga efectos multiplicadores entre los familiares, amigos, vecinos y asociados del beneficiado. Obviamente, este tipo de práctica clientelar no es nueva en el Estado uruguayo.”* (Ávila, Baráibar, Errandonea, 2003: 28)

Otro aspecto importante a destacar en relación a la segmentación, es la apropiación multipartidaria del aparato estatal, característica del sistema político uruguayo. En particular, para el caso de los asentamientos irregulares se constata que los distintos organismos involucrados han estado bajo la órbita de los distintos sectores partidarios. Hasta el año 2004 los ministerios vinculados a las regularizaciones estaban dirigidos por representantes del Partido Nacional y del Partido Colorado, y desde 1990 la IMM está en manos del EP-FA. De esta forma, la competencia interpartidaria encontró canales institucionales para materializarse, con el fin de hacer llegar sus acciones a los asentamientos. Los actores vinculados a los asentamientos y su regularización han sido particularmente fragmentados: un gobierno nacional producto de la coalición de dos partidos, y una Intendencia Municipal liderada por la oposición. Los ministerios y otros entes estatales involucrados (UTE, OSE) también responden a órbitas partidarias diferentes.

Ciudadanía, clientelismo y exclusión

Es posible apreciar cómo el conjunto de factores que componen la “estructura de oportunidad política”, han operado de distintas maneras, promoviendo y legitimando la ocupación ilegal de tierras. En los intersticios que el accionar institucional del Estado deja con sus omisiones, entran en juego otros actores y otros mecanismos, impactando profundamente sobre la realidad social. En los hechos, la sumatoria de acciones particulares y particularistas, terminan determinando el destino de los recursos públicos, y configurando la forma de dar respuesta a las necesidades básicas de un segmento importante de la sociedad. En definitiva, este conjunto de acciones acaba sustituyendo a las decisiones públicas que deberían haberse tomado. Y naturalmente, el resultado de acciones desarticuladas que responden a intereses particulares y diversos dista mucho de ser bueno.

No es el objetivo de este trabajo establecer juicios valorativos sobre aquellos que participan en relaciones clientelares. Posiblemente en el accionar de los dirigentes partidarios los intereses electorales se confunden con una auténtica preocupación por dar respuesta a una necesidad esencial de

la población. Del otro lado, esta población entra en el juego clientelar con el propósito, absolutamente comprensible, de resolver un problema personal o familiar.

Sin desconocer lo anterior, es necesario reconocer los profundos efectos nocivos del clientelismo. En este sentido, es posible afirmar que los mecanismos clientelares ponen en cuestión la condición de ciudadanía: *“al limitarse la provisión de bienes colectivos sobre la base de una relación universal e igualitaria como la ciudadanía, en condiciones de fuertes disparidades y privaciones, se abren las puertas al intercambio de prestaciones particularistas –activación política a cambio de compensaciones materiales–, en las que los “clientes” pierden autonomía a favor del patronazgo político.”* (Schettini y Sarmiento, 2000:113)

La condición de ciudadanía requiere el efectivo cumplimiento de los derechos civiles, políticos, y sociales. *“La exclusión, (...), al privar de bienes sociales significativos desde la perspectiva de la igualdad que requiere la democracia representativa, mina las condiciones sociales básicas para la construcción de una ciudadanía política autónoma.”* (Ibídem: 112)

El clientelismo se contrapone a la idea de ciudadanía, en la medida que convierte el carácter pretendidamente universal de los derechos, en un intercambio particularista y utilitario. *“Mientras la ciudadanía refiere a una relación universal, en la que participan todos aquellos que son portadores de la categoría de ciudadano, orientada por alguna idea del bien común, que da lugar a la constitución de identidades colectivas a través del compromiso con valores y la primacía de intereses compartidos, y que presupone cierta igualdad; el clientelismo funda una relación particularista entre los dos polos de la relación clientelar, que resigna la participación al intercambio utilitarista, que no promueve identidades colectivas estables y autónomas, y que es determinada por la asimetría de poder entre patrón y cliente.”* (Ibídem: 112-113)

A su vez, la instalación de mecanismos clientelares como forma habitual de resolución de problemas y satisfacción de necesidades, puede contribuir a un descrédito colectivo en el sistema político. *“Ante la constitución de un Estado ausente en materia de protección social y la centralidad del mercado para la reproducción de la vida social, la población se retira cada día más del escenario público para replegarse sobre la vida privada. Esta privatización es inseparable del sentimiento de que la acción política tiene una eficacia limitada en la transformación de las condiciones de vida frente a la potencia que, en el mismo sentido, muestra la acción de mercado.”* (Ibídem: 114-115) Esta “desafección política”, combinada con prácticas clientelares difundidas y arraigadas, termina debilitando el propio carácter democrático de los sistemas políticos.

Por otro lado, es posible constatar que en algunos casos la consolidación de mecanismos clientelares debilita o inhibe el desarrollo de la acción colectiva. Algunos autores sostienen que “el

clientelismo no conduce ni a la democracia ni a la modernización, porque condiciona la puesta en práctica de políticas universalistas, desalentando la participación social y política, lo que la convierte en una participación atomizada, carente de direccionalidad política autónoma y tendiente al mantenimiento del statu quo.” (Trotta, 2003: 27)

Se entiende que la acción colectiva opera a partir de estímulos o motivaciones materiales y simbólicos, en la búsqueda de la obtención de “beneficios selectivos” de tipo material, o de logros subjetivos vinculados a la identidad, reconocimiento, etc. En este sentido, al introducirse mecanismos clientelares en la provisión de estos dos tipos de bienes, se eliminan los posibles incentivos para la acción colectiva. Asumiendo que este tipo de acción constituye algo deseable, que implícitamente involucra aspectos positivos en relación a la democracia, la participación, y la ciudadanía, es posible concluir que también en este sentido el clientelismo es perjudicial. Vinculado a la ocupación de tierras, tal vez el clientelismo haya contribuido a inhibir en nuestro país el surgimiento de movimientos organizados y reivindicativos como los que existen en otros países de la región.

Finalmente, cabe señalar las dificultades que introduce el clientelismo en el desarrollo de las políticas sociales. Al operar de acuerdo a criterios utilitarios, vinculados a las necesidades partidarias electorales, el clientelismo conspira contra cualquier intento de planificación de mediano plazo; al seguir criterios particularistas y arbitrarios, dificulta el establecimiento de criterios abstractos para la adjudicación de beneficios. En la percepción de los sujetos, potenciales beneficiarios, el clientelismo compite con las políticas sociales, ya que quienes tengan acceso a mediadores políticos posiblemente prefieran recurrir a este contacto y no a las vías institucionales que, en general, resultan menos rápidas y eficientes.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Exclusión, asentamientos y políticas sociales

Se han expuesto hasta aquí algunos elementos que se entiende importantes para la reflexión acerca de la existencia de asentamientos irregulares en nuestro país. Como se dijo, este es un problema de honda relevancia para la sociedad actual, en la medida en que expresa la situación de vulnerabilidad de un sector de la población y, por lo tanto, las dificultades que la sociedad encuentra para desarrollarse como tal. Y también porque supone para las personas que viven esta realidad un cuestionamiento serio a sus derechos de ciudadanía, y por lo tanto también a la noción de ciudadanía que la sociedad sustenta.

Ahora bien, las reflexiones realizadas no conducen fácilmente a una perspectiva optimista sobre el asunto. Por el contrario, tales consideraciones parecen desembocar en un callejón sin salida. En efecto, si entendemos que buena parte de la explicación de la existencia de asentamientos se encuentra en la crisis de los Estados de Bienestar y en las transformaciones del mundo del trabajo, parece razonable suponer que el problema no se va a resolver en tanto no se modifiquen tales condiciones. A su vez, parece difícil que esto suceda en el corto o mediano plazo.

En este sentido, ¿debemos suponer que no existen otras alternativas posibles para enfrentar el problema?

Existe una postura sostenida por muchos –y retomada en este trabajo– que cuestiona el reconocimiento legal y posterior subsidio de los asentamientos irregulares como única política habitacional destinada a los sectores de bajos recursos. Se argumenta que estas políticas son caras, y apenas atienden algunos aspectos de un problema habitacional muy amplio. Además, no logran revertir –y en ocasiones profundizan– la segregación urbana.

Estas posturas críticas no conducen fácilmente al esbozo de otras soluciones. Se habla de promover la inserción social y territorial de las personas en la ciudad “central” e “integrada”. Sin embargo, esto tampoco resulta sencillo: ¿es posible que la población que habita en asentamientos pueda sostener la vida en la centralidad? Una solución habitacional “regular” implica también la formalidad en otros rubros; en concreto, supone gastos de alquiler, impuestos, y servicios públicos. También supone una limitación para el desarrollo de algunas actividades laborales, tales como la clasificación de residuos.

Razonamientos como éste son los que pueden conducirnos a un callejón sin salida.

No obstante, reflexionar sobre tales temas no debería conducir a la idea de que no existe una solución. Por el contrario, la investigación y discusión debe contribuir siempre a la elaboración de alternativas que comprendan la complejidad y multidimensionalidad del problema. Analizar en profundidad las causas de los problemas sociales actuales es la única forma de evaluar con seriedad las medidas que deben tomarse para enfrentarlos.

Es necesario estimar con fundamentos sólidos cuáles son los costos sociales de las acciones estatales, así como de sus omisiones. No es posible trazar metas que sólo sean alcanzables en el largo plazo, porque la crudeza de la realidad actual requiere de soluciones urgentes. Pero esto no debería hacernos olvidar el escenario a mediano y largo plazo al pensar en las posibles soluciones. Tal vez no sea posible para una familia que hoy vive en un asentamiento pasar, de un día para el otro, a ocupar una vivienda reciclada en el centro de la ciudad. Pero si esto conduce a desechar la idea de “integrar” socialmente algún día a esta familia, considerando que la única alternativa posible es el reconocimiento de su vida “irregular” y el mejoramiento mínimo de sus condiciones de vida, en ese caso se está dejando de lado el análisis global del problema. No es posible “hacer sociedad” de esta manera, hipotecando la posibilidad de un proyecto colectivo para las próximas generaciones y contribuyendo a consolidar los abismos sociales ya existentes.

Otro aspecto esencial a considerar es que el problema de la vivienda no se resuelve solamente construyendo viviendas, y esta idea es aplicable a la mayoría de las áreas de política social. Es necesario desarrollar conjuntamente políticas educativas y de empleo, entre otras, y todo esto debe ir de la mano con un modelo económico que permita sostenerlas. Aquí el gran escollo parece ser el de la fragmentación institucional, que se presenta como uno de los principales desafíos para el futuro, a ser tenidos en cuenta por quienes detentan cargos técnicos y políticos vinculados a políticas sociales.

Finalmente, asumir que la regularización de asentamientos puede contribuir a un proceso de segregación territorial no debe conducir necesariamente a descartar de pleno esta política, sobre todo considerando que es una de las pocas alternativas para mejorar en el corto plazo la calidad de vida de las personas que viven allí. Pero sí debería existir un reconocimiento claro de los límites de tal política, de manera de articularla con acciones complementarias, así como de sus posibles efectos adversos, de manera de emprender acciones concomitantes tendientes a amortiguarlos o revertirlos.

Aspectos políticos vinculados a los asentamientos

Otra dimensión central del presente trabajo se ubicó en la existencia de factores políticos vinculados a la formación de asentamientos. Se identificó el clientelismo como una característica estructural del Estado uruguayo, que se hace presente en los asentamientos y juega en relación a los

mismos un papel central. No es necesario desarrollar grandes argumentos para concluir que el clientelismo es un mecanismo indeseable en cualquier democracia. Basta considerar que por esta vía se utilizan recursos públicos (y en general sumamente escasos), con criterios particularistas, y en beneficio privado. Además, el desarrollo de estos mecanismos deteriora progresivamente la legitimidad del sistema político, y la confianza de la sociedad en el mismo.

Llama la atención la escasa literatura vinculada al clientelismo disponible en nuestro país. Los documentos en relación al tema generalmente remiten a un abordaje histórico, referido a la conformación del Estado Uruguayo y a las primeras décadas del siglo XX. A partir de lo expuesto en el documento se entiende que, lejos de haber desaparecido, el clientelismo se ha consolidado en estos tiempos, adoptando nuevas formas. Se entiende asimismo que sería fundamental el estudio de estos fenómenos desde las Ciencias Sociales, particularmente desde el Trabajo Social, en la medida que muchas de las prácticas profesionales, vinculadas a organizaciones de base y actores locales, se encuentran atravesadas por ellos.

En este sentido, uno de los cometidos del trabajo consistió en poner de manifiesto un conjunto de acciones que en la sumatoria adquieren grandes dimensiones, y que han operado en los hechos como decisiones sobre la cosa pública, mientras el Estado se presentaba formalmente omiso ante la realidad. La importancia de detenerse en estas consideraciones radica en advertir sobre las posibles consecuencias de estos fenómenos, de manera de tenerlas en cuenta en el desarrollo de la acción profesional en cualquiera de las etapas de una política social.

En particular, se intentó describir de qué manera el clientelismo opera en relación a los asentamientos irregulares, así como analizar los impactos del fenómeno. Se intentó dejar en claro cómo el accionar de referentes políticos locales ha sido, y continúa siendo, un elemento determinante para la conformación de asentamientos. También se han mencionado los posibles efectos adversos del clientelismo sobre el accionar colectivo y la participación social; así como los obstáculos que puede presentar para la planificación y ejecución de políticas sociales de calidad.

Otros aspectos de carácter político, aunque ya no vinculados necesariamente al clientelismo, aparecen en la reflexión. La fragmentación institucional reinante en el Estado uruguayo es uno de ellos. Las dificultades de consulta, intercambio de información, coordinación y articulación que existen entre las diferentes instituciones vinculadas a una misma área de políticas públicas es característica en nuestro país. En el caso de la vivienda esto también es así. Y respecto a los asentamientos, en particular, la desarticulación ha operado claramente en detrimento de la calidad de las decisiones tomadas. Esta desarticulación, por otra parte, no obedece solamente a la fragmentación en sí misma, sino también a las rivalidades entre organismos que responden a órbitas partidarias diferentes. Otro aspecto político contraproducente radica en la lógica partidaria de los períodos de

gobierno, que ha dificultado históricamente el diseño de líneas de acción de mediano plazo, que permitan acumular resultados positivos en algunas áreas, y hacer sostenibles en el tiempo determinados procesos positivos.

Retomando las ideas ya expuestas, y a modo de síntesis, es posible señalar que el clientelismo –en sus diversas formas-, convierte los derechos sociales en bienes y servicios que se otorgan como favor, o se intercambian por lealtad política; y cuestiona el carácter universal de estos derechos instalando en cambio mecanismos particularistas y criterios utilitarios para hacerlos efectivos. Esto representa una severa degradación de la ciudadanía. En relación a los asentamientos, muchas veces los mecanismos clientelares constituyen el único tipo de acción tendiente a “dar respuesta” a los problemas vinculados a vivir allí. De esta forma, se termina legitimando la puesta en práctica de mecanismos que vulneran aún más la situación social de una población vulnerable.

Si entendemos que integración, equidad y ciudadanía son valores fundamentales para el desarrollo pleno de un proyecto social deseable, sin duda éstos son algunos de los temas que se deberá tener en cuenta. Todos los actores sociales, cada uno desde su lugar, deberán concentrar sus esfuerzos para producir alternativas viables, adecuadas, justas, orientadas a enfrentar un problema que cada día crece y se complejiza.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, M^a José: *Asentamientos irregulares montevideanos. La desafiliación asistida.* Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Monografía n° 6. Montevideo, 2000.

Auyero, Javier: *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo.* Cuadernos Argentinos Manantial, Buenos Aires, 2001.

Ávila, Soledad; Baraibar, Ximena; Errandonea, Fernando; Kaztman, Ruben (coord.): *Modalidades de participación popular urbana e los 90: los asentamientos irregulares en el área metropolitana de Montevideo.* Informe de avance. Mimeo, 2003.

Baráibar, Ximena: *Articulación de lo diverso: lecturas de la exclusión social y desde los desafíos para el Trabajo Social.* En: *Serviço Social & Sociedade* n° 59, San Pablo, 1999.

Baráibar, Ximena: *Algunas vinculaciones entre los procesos de exclusión social y los cambios en el mundo del trabajo.* En: *Serviço Social & Sociedade* n° 65, San Pablo, 2001.

Baráibar, Ximena: *Aptitud e inaptitud para el trabajo: Transformaciones en los sistemas de protección social.* En: *Serviço Social & Sociedade* n° 72, San Pablo, 2002.

Barba, Carlos: *Régimen de bienestar y reforma social en México.* Políticas Sociales n° 92. CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Bayce, Rafael: *Las políticas sociales: ayer, hoy y sus implementadores.* En: *Mujer, familia y políticas sociales.* UNICEF - Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (MEC). Montevideo, 1995.

Bentura, José Pablo: *Segregación territorial. El fenómeno de los asentamientos en Montevideo.* En: *Seminario-Taller Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional.* Compiladora Silvia Rivero. CSIC, DTS, FCS, UdelaR. Montevideo, 2003.

Caetano, Gerardo; Rilla, José Pedro: *El sistema de partidos: raíces y permanencias.* En: Gerardo Caetano / José Pedro Rilla – Pablo Mieres – Carlos Zubillaga: *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos.* ClaeH: argumentos. Ediciones de la banda oriental, Montevideo, 1991.

Castel, Robert: *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Paidós. Estado y sociedad. Buenos Aires, 1997.

Castera, Adriana; Neirotti, Enrique; Sapriza, Cecilia (compiladores): Encuentro-taller: “asentamientos, regularizar... y después?” 31 de julio y 1º de agosto 1997. organizan: centro cooperativista uruguayo (CCU), centro de asistencia técnica y social (CEDAS), grupo aportes, hacer desur. Edición Grupo Aportes. Montevideo, diciembre 1997.

De León, Eduardo: *Apuntes para un balance de las políticas sociales en el Uruguay.* FESUR. Montevideo, 2004.

Di Paula, Jorge; Lamoglie, Graciela: *El descubrimiento de nuevas tierras, su conquista e independencia.* En: Vivienda Popular nº5. Facultad de Arquitectura, UdelaR. Montevideo, 1999.

Filgueira, Fernando: *Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista.* En: Filgueira, Fernando; Filgueira, Carlos: *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay.* Arca, Montevideo, 1994.

Filgueira, Fernando: *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada.* En: *Ciudadanía y política social latinoamericana.* B. Roberts Editor, FLACSO/SSRC. Costa Rica, 1998.

Fortuna, Juan Carlos: *Todo un desafío para las políticas sociales.* En: Vivienda Popular nº5. Facultad de Arquitectura, UdelaR. Montevideo, 1999.

Kaztman, Rubén: *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana.* CEPAL, serie Medio Ambiente y Desarrollo nº59. Santiago de Chile, 2003.

Lapido, Rubén: *MVOTMA: Inicio de una gestión global.* En: Vivienda Popular nº5. Facultad de Arquitectura, UdelaR. Montevideo, 1999.

Laurell, Asa Cristina: *Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo.* En: Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos (orgs.): *La política social hoy.* Cortez Editora, San Pablo, 2000.

Lombardi, Mario: *Infancia y adolescencia en los asentamientos irregulares.* INTEC, UNICEF. Montevideo, 2000.

Machado, Gustavo: *Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Pobreza urbana, políticas habitacionales y participación social.* Tesis final de la Maestría en Servicio Social, UFRJ - UdelaR. Montevideo, 2002.

Magri, Altair: *Una reforma exitosa: la política de vivienda en el Uruguay entre 1985 y 2000.* Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Proyecto CSIC, Documento de trabajo n° 30. Montevideo, 2002.

Merklen, Denis: *Cuando los olvidados se organizan.* En: *Vivienda Popular* n°5. Facultad de Arquitectura, UdelaR. Montevideo, 1999.

Merklen, Denis: *Asentamientos en la matanza. La terquedad de lo nuestro.* Catálogos editora. Buenos Aires, 1991.

Merklen, Denis: *Inscription territoriale et action collective. Les occupations illégales de terres urbaines depuis les années 1980 en Argentine.* Tesis de Doctorado. Paris, 2001

Midaglia, Carmen: *Reforma del Estado en el campo social: elementos para una discusión.* En: *Fronteras* n°2. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo, 1997.

Moreira, Constanza: *La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia.* En: Calame, Pierre; Talmant, André (comp.): *Con el Estado en el corazón.* Ed. Trilce, Montevideo, 2001.

Nahoum, Benjamín: *Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar.* En: *Vivienda Popular* n°11. Facultad de Arquitectura, UdelaR. Montevideo, 2002.

Pereira, Potyara: *La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social.* En: Borgianni, Elisabete; Montaña, Carlos (orgs.): *La política social hoy.* Cortez Editora, San Pablo, 2000.

PNUD: *Desarrollo Humano en Uruguay 2005. Hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo, 2005.

Rivoir, Ana Laura; Veiga, Danilo: *Desigualdades sociales y pobreza urbana: Asentamientos precarios en Montevideo.* En: *Vivienda Popular* n°11. Facultad de Arquitectura, UdelaR. Montevideo, 2002.

Sarachu, Gerardo: *Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores: experiencias en el sindicalismo uruguayo.* Tesis de Maestría. UFRJ/ESS, Río de Janeiro, 1998.

Schettini, Patricia; Sarmiento, Julio: *Relación entre trabajo, ciudadanía y democracia. Transformaciones del nuevo régimen social de acumulación.* En: Estado, salud y desocupación. De la vulnerabilidad a la exclusión. Comp: Inés Cortazzo, Cecilia Moise. Paidós, Buenos Aires, 2000.

Trotta, Miguel: *Las metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional.* Espacio Editorial. Buenos Aires, 2003.

Villarmarzo, Roberto: *La regularización, instrumento parte de una estrategia por los asentamientos.* En: Vivienda Popular n°5. Facultad de Arquitectura, UdelaR. Montevideo, 1999.

Wacquant, Loïc: *Parias urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio.* Manantial. Buenos Aires, 2003.

OTRAS FUENTES DOCUMENTALES

Diario El País. Suplemento Economía & mercado. Entrevista a Verónica Amarante y Marcel Caffera, a partir de la investigación “Los factores determinantes de asentamientos irregulares. Un análisis económico.” (MVOTMA – Universidad de Montevideo). Montevideo, jueves 22 de enero de 2004.

Entrevista a ingeniero Benjamín Nahoum, asesor de FUCVAM. En Perspectiva - Radio El Espectador. 20 de julio de 2001. Publicado en: Boletín Electrónico vecinet noticias. vecinet@chasque.apc.org. 23 de Julio de 2001.

Entrevista a arquitecto Roberto Villarmarzo, director del Departamento de Acondicionamiento Urbano de la Intendencia Municipal de Montevideo. En Perspectiva, Radio El Espectador. 20 de Julio de 2001. Publicado en: Boletín Electrónico vecinet noticias. vecinet@chasque.apc.org. 23 de Julio de 2001.

Página web del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares: www.piai.gub.uy

Página web del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: www.mvotma.gub.uy