

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

**Lineamientos del estado uruguayo en políticas públicas
dirigidas a los asentamientos irregulares**

Mariela Pellegrino
Tutora: Carmen Terra

2005

INDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	3
<u>1. GLOBALIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN SOCIOECONÓMICA</u>	5
<u>2. MONTEVIDEO “CIUDAD FRAGMENTADA”</u>	14
2.1 FRAGMENTACIÓN URBANA Y POBREZA.....	15
2.2 EVOLUCIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN MONTEVIDEO.....	19
<u>3 UN LARGO CAMINO HACIA LA MARGINALIDAD Y LA EXCLUSIÓN</u>	22
3.1 MARGINALIDAD URBANA: ALGO MÁS QUE UN NUEVO CONCEPTO.....	22
3.2 EXCLUSIÓN – VULNERABILIDAD.....	25
3.3 ACTIVOS Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES.....	28
3.4 ASENTAMIENTOS IRREGULARES MONTEVIDEANOS ¿EXCLUIDOS O VULNERABLES?.....	30
<u>4. ANTECEDENTES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN URUGUAY</u>	32
4.1 PANORAMA EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN URUGUAY.....	32
4.2 PRIMERAS POLÍTICAS DE VIVIENDA.....	33
4.3 PUERTA DE ACCESO A LA LEY DE VIVIENDA “EL PLAN DE LA CIDE”.....	36
4.4 LEY DE VIVIENDA 13.728.....	37
4.5 LEY DEL MINISTERIO.....	43
<u>5. EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA</u>	45
5.1 EL ESTADO ¿EN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN?.....	45
5.2 LA VIVIENDA: UNA MIRADA DESDE EL ESTADO.....	48
5.3 HACIA LA ERRADICACIÓN O REGULARIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS MONTEVIDEANOS.....	49
<u>6. CONCLUSIONES</u>	53
<u>7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</u>	55
<u>8. ANEXO</u>	59

"No podría existir sin penuria de la vivienda una sociedad en la cual la gran masa trabajadora no puede contar más que con un salario y, por lo tanto exclusivamente con la suma de medios indispensables para su existencia y para la reproducción de su especie; una sociedad donde los perfeccionamientos de la maquinaria lanzan continuamente a masas de obreros fuera de la producción; donde el retorno regular de violentas frustraciones industriales condiciona, por un lado la existencia de un gran ejército de reserva de obreros desocupados y, por otro lado, echa a la calle periódicamente a grandes masas de obreros sin trabajo; donde los trabajadores se amontonan en las grandes ciudades y de hecho, mucho más de prisa de lo que, en las circunstancias presentes se edifica para ellos, de suerte que pueden siempre encontrarse arrendatarios para las más infectas de las pocilgas; en fin, una sociedad en la cual el propietario de una casa tiene, en su calidad de capitalista, no solamente el derecho, sino también en cierta medida y a causa de la concurrencia, hasta el deber de exigir sin consideración los alquileres más elevados. En semejante sociedad, la penuria de la vivienda no es en modo alguno producto del azar, es una institución necesaria que no podrá desaparecer, con sus repercusiones sobre la salud etc, más que cuando todo el orden social que lo ha hecho nacer sea transformado de raíz"

" Contribución al Problema de la Vivienda " (Friedrich, Engels)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye una monografía final de grado correspondiente a la licenciatura de Trabajo Social.

El tema central que nos interpela en esta monografía está referido a las respuestas del Estado uruguayo en las políticas públicas de vivienda dirigida a los asentamientos irregulares montevideanos. Dicho tema adquiere connotaciones relevantes, en cuanto refiere al rol del Estado como un actor fundamental para garantizar el acceso a la vivienda decorosa.

En un contexto por el cual está atravesando nuestro país, donde el crecimiento económico redundó en un aumento del desempleo y de las formas precarias de inserción laboral, se agregan los procesos de segregación territorial, cuya expresión más visible la constituye el crecimiento de los asentamientos irregulares.

Frente a estos procesos de segregación urbana se hace necesario reflexionar acerca de esta nueva realidad, un derecho como es la vivienda que es reconocido por la ley en nuestra sociedad, es poco respetado; al enfrentarse a los intereses privados y a la especulación en el mercado habitacional; adquiriendo la vivienda el carácter de ser una problemática que debería resolverla el individuo por sus propios medios. Como consecuencia de esto; se producen respuestas espontáneas de las familias que padecen carencia de vivienda, mediante la construcción de viviendas de baja calidad, carentes de servicios básicos, ubicados en áreas geográficas que no se encuentran en condiciones de ser habitadas.

Ante la mencionada situación de los asentamientos irregulares en Montevideo, el objetivo de este trabajo es analizar las respuestas del Estado en materia de políticas públicas de vivienda en las últimas décadas, contribuyendo de esta manera a generar una instancia de discusión con respecto a las políticas de erradicación o regularización de los asentamientos irregulares como respuesta adecuada desde el Estado a la situación de estos sectores.

En el primer capítulo se analizan algunos conceptos fundamentales, que permiten comprender los procesos de fragmentación socioeconómica en el escenario de la globalización.

En el segundo, teniendo como marco de referencia los procesos señalados se proporciona una mirada descriptiva del fenómeno a partir de fuentes diversas que permiten elaborar una aproximación a la realidad de Montevideo. La caracterización de los procesos de exclusión y marginalidad que encierra el problema de los asentamientos, constituye el objeto del tercer capítulo. Más adelante, en el siguiente capítulo, se plantean los antecedentes sobre políticas

públicas de vivienda; como acciones emprendidas desde el Estado para dar respuesta a la problemática de la vivienda.

Por su parte, en el quinto capítulo se aborda el tema de las transformaciones del Estado, buscando polemizar acerca de si ha habido un retiro del Estado o en cambio éste se ha visto transformado por los impactos que se ha producido con el fenómeno de la globalización. A su vez se busca generar una instancia de reflexión de cuál es la intervención estatal en relación a los asentamientos y si es eficaz esa intervención.

1. GLOBALIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN SOCIOECONÓMICA

"No conocemos gente sin nombre, ni lengua o culturas
en las que no se establezcan de alguna manera
distinciones entre yo y el otro, nosotros y ellos
Graig Calhoun"¹

A modo introductorio se busca analizar en el presente capítulo, algunos conceptos fundamentales que permiten arribar a una comprensión de los procesos de fragmentación socioeconómica; en el escenario de la globalización; los cuales constituyen un marco de aproximación a la realidad de Montevideo.

Hacia finales del siglo XX asistimos a una "nueva era", de cambios y transformaciones que están modificando la base material de la sociedad. Estas transformaciones impactan en el modo de vida y las costumbres, en nuestra forma de pensar, comunicarnos y relacionarnos con nuestros pares. Tal proceso conocido como globalización, comprende a las economías de todo el mundo; introduciendo nuevos cambios en lo político, económico, social, generando una nueva relación entre el estado, la economía y la sociedad. Hoy nos encontramos frente a un tiempo de cambios; "una economía global" avanza a pasos gigantescos, transformando como un torbellino, todo lo que encuentra a su paso.

Se hace necesario brindar una definición acerca de la globalización, para comprender de qué estamos hablando cuando nos referimos a tal proceso y los efectos que genera. Según Anthony Giddens "la globalización es la intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia, viceversa."²

Tomando como referencia la presente definición el fenómeno de la "globalización" impacta en la realidad de los estados nacionales, ya que pretende crear un sistema que se basa en una estructura económica, política, social y cultural. El poder del capital frente al trabajo se ha vuelto más poderoso y los estados nacionales se ven debilitados en su capacidad de

¹ Calhoun Graig "Globalización: un proceso mundial" en "Revista de la Facultad de Trabajo Social N°15" Universidad Pontificia Bolivariana. Volumen 15, Medellín, 1998, pág 61

² Anthony Giddens "Consecuencias de la modernidad", Editorial Alianza, Madrid, 1993, pág 68

gestión; ocasionado ese debilitamiento por: la liberación del mercado y el aumento del peso de las empresas multinacionales; el mercado es el que fija las reglas funcionales y estructurales; el Estado transfiere responsabilidad al mercado quien va a organizar a la sociedad.

La economía de los países va a depender de las relaciones que establezcan con otras naciones. También ha incidido en la capacidad de gestión de los estados nacionales el aumento de la competencia entre las empresas buscando un lugar privilegiado en el mercado para colocar sus productos.

Tampoco debemos olvidarnos de la creciente influencia que tienen los organismos financieros y el surgimiento de la Unión Europea, sobre la economía de los países de América Latina³.

La producción "se mundializa", porque crece la influencia que provienen de todas partes del mundo y los estados se tornan en una competencia creciente por conseguir insertar sus economías en el mercado mundial.

"El mismo capitalismo ha sufrido una reestructuración profunda, caracterizado por la descentralización e interconexión de las empresas, tanto internas como en su relación con otras; un aumento del poder considerable del capital frente al trabajo, con el declive concomitante del movimiento sindical; una individualización y diversificación creciente de las relaciones de trabajo, la incorporación de la mujer al trabajo retribuido en condiciones discriminatorias; la intervención del estado para desregular los mercados de forma selectiva y dismantelar el estado de bienestar y la intensificación de la competencia económica global en un contexto de creciente diferenciación geográfica y cultural"⁴

Este proceso conocido como "globalización" ha generado nuevos cambios no sólo en el mundo del trabajo, sino también en las pautas de consumo; en la configuración de los hogares; millones de nuevos individuos se encuentran frente a nuevos cambios que van a ir moldeando sus estilos de vida.

Cada vez más las nuevas tecnologías nos permiten comunicarnos con otras civilizaciones y culturas "acortando el tiempo y las distancias", pero a su vez también excluye a ciudades,

³ URB-AL, Unión Europea, Intendencia Municipal de Montevideo "Red N° 5 Programa URB-AL. Políticas sociales urbanas, Convocatoria al Debate", Uruguay, 1998, pág. 12

⁴ Castells Manuel "La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura", Fin del Milenio", Volumen 3, Ed. Alianza, Madrid 1998, pág. 27

individuos y segmentos de población que no logran alcanzar esas "nuevas tecnologías", ya que sus economías han quedado encerrada en un pasado, que nos les permite acceder a esta nueva era.

Si bien la globalización ha generado una revolución tecnológica e informática que nos ha permitido comunicarnos con otras culturas, también ha transformado las relaciones de trabajo, la mujer se ha incorporado al mercado de trabajo, en condiciones informales, y su trabajo es retribuido en condiciones discriminatorias.

Podemos hablar de que mucha gente depende para su subsistencia de estas actividades informales, que carecen de los beneficios y asistencia social, que le puede proporcionar si están integrados al mercado formal de trabajo.

Hoy nos encontramos con un nuevo concepto de familia, de sexualidad; las relaciones de género entre mujeres, hombres y niños han cobrado nuevos significados. La familia que conocíamos "familia Nuclear", conformada por padres e hijos que viven bajo un mismo techo, ha cedido el paso a nuevos arreglos familiares, cuyos jefes de familia muchas veces es la mujer con menores a su cargo.

La globalización ha calado hondo en las instituciones de la sociedad y sus valores, hasta el punto que estos últimos han sido manipulados por las grandes burocracias. Los sistemas políticos se encuentran subsumidos en una profunda crisis, involucrados en el escándalo, y dependientes del respaldo de los medios de comunicación, alejado de las necesidades de los ciudadanos. En estas condiciones las personas tienden agruparse en torno a los llamados "movimientos sociales"; como las protestas por los derechos de los jubilados en nuestro país, el movimiento de los sin tierra en Brasil, o las protestas en contra del terrorismo en todo el mundo; todos estos movimientos suelen ser fragmentados, originados en torno a una única problemática, o emergiendo para dar respuesta a una necesidad.⁵

Los movimientos sociales se constituyen muchas veces, en "canales legítimos" que tienen las personas para hacer oír su voz, frente a un poder político desestructurado por una "economía global". Es así que han ido emergiendo nuevos movimientos sociales territoriales asociados a la "lucha por la vivienda", la cual se ha tornado en un movimiento importante en todas partes del mundo.

En un mundo de crecientes cambios, de flujos de poder, riqueza, las personas tienden a reagruparse en torno a identidades religiosas, étnicas, territoriales y nacionales. "La

⁵ Castells Manuel "La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red "Volumen I, Ed. Alianza, Madrid 1997, pág 29

búsqueda de identidad, colectiva o individual, atribuida o construida, se convierte en la fuente fundamental de significado social"⁶ Frente a la pérdida de valores culturales y la deslegitimación de las instituciones, los seres humanos buscan una identidad en lo que ellos mismos son o creen ser, tratando de recuperar esos valores culturales perdidos.

Como tendencias dominantes que afectan a las ciudades cabe mencionar las siguientes: "el creciente -interrelacionamiento internacional: la división del trabajo, la dependencia, la competencia y la cooperación están aumentando en todo el mundo(...) Como consecuencia, las empresas logran reducir al mínimo sus cargas impositivas definiendo en su propio interés los precios de las transacciones interna, de modo que prácticamente ya no es posible recaudar los impuestos necesarios para sostener un estado benefactor desarrollado.

La transición a la sociedad de servicios: la transformación estructural de la distribución sectorial, se aprecia no sólo en el crecimiento de los servicios dirigido a la atención de las personas, sino sobre todo el de los relacionados a la producción (financiamiento, procesamiento y la transferencia de información), la cultura y el turismo.

Concentración y desconcentración: diariamente se tienen noticia de compras y fusiones espectaculares. Pero por otro lado, las empresas se desprenden de secciones completa, con el consecuente aumento de nuevos emprendimiento y establecimientos. El proceso se ve acompañado por la formación de redes de cooperación entre las grandes, las pequeñas y medianas empresas y finalmente en el surgimiento de redes de redes.

La tecnología computarizada, (...) sobre todo la robotización de la producción de bienes y la difusión de ordenadores interconectados y sus distintos uso en oficinas y hogares (telework, telebanking, teleshopping). La difusión de las computadoras y la telemáticas son responsables del aceleramiento propio de nuestra era"⁷.

Los efectos de estas tendencias en las ciudades son sumamente evidentes y controvertidos, impactando en los sistemas de producción, una empresa puede segmentar sus productos para abaratar costos y maximizar beneficios; ejemplo de esto es el sector automovilístico. Así también puede residir en un lugar y controlar su producción desde allí, pero pagar sus impuestos donde le sea más barato⁸.

⁶ Idem

⁷ URB-AL, Unión Europea; Intendencia Municipal de Montevideo "Red N°5 Programa URB-AL. Políticas sociales urbanas. Convocatoria al Debate", Uruguay, 1998, pag 12

⁸ Calhoun Craig "Globalización: un proceso mundial" en "Revista de la Facultad de trabajo Social N° 15", Universidad Pontificia Bolivariana, Volumen 15, Medellín, 1998, pag 63

La vida cotidiana del ser humano tampoco escapa a estas tendencias dominantes es así que "nuestro hombre se despierta en un mueble que está hecho según modelo originado en el Cercano Oriente. Se aligera pronto de su ropa de cama fabricada de algodón domesticado ambos en el Cercano Oriente o, en el caso, de seda, cuyo uso fue descubierto en China. Al levantarse se despoja de su pijama, prenda que inventaron los hindúes"⁹

Este modelo de mercado de competencia abierta (a una producción mundializada) pone en peligro al Estado de Bienestar frente a la despiadada globalización económica. Los estados pierden el control sobre sus monedas y ceden poder a las entidades supraestatales. Este Estado tiene que enfrentar los costos sociales, ya que no puede soportar los gastos ocasionados a favor de los grupos más desfavorecidos.

Encontramos, que la globalización apunta a una polarización, los más ricos son más ricos, porque pueden acceder a otros servicios y mejores en comparación con los sectores más vulnerables. Para citar un ejemplo la Internet y la TV, implican nuevos gustos y costumbres para las clases altas, pero los sectores más desfavorecidos no pueden acceder a estos medios de comunicación, lo cual conlleva a acentuar cada vez más la pobreza, al no poder acceder a mejores niveles de bienestar social.

Si se analiza la realidad del contexto latinoamericano, se puede advertir que el mismo no se encuentra alejado de estos cambios. La influencia de esta economía global se ha hecho sentir en América Latina, la nueva revolución tecnológica e informativa expone a los países a nuevos cambios que van a implicar un "reordenamiento" de las sociedades, desde los aspectos económicos, y socio-políticos.

A finales del siglo XX, América Latina se enfrenta a escenarios cambiantes, como la aparición de los llamados asentamientos, los procesos de segmentación urbana y segregación social que han transformado el paisaje social acentuando la diversidad socioeconómica y la pobreza urbana. Estos procesos han sido engendrados por el desarrollo desigual y la nueva división del trabajo en la economía mundial, que obliga a millones de seres a vivir en precarias condiciones físicas y sociales.

"La globalización envuelve el problema de la diversidad socioeconómica en la medida que las sociedades están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica, social y cultural a nivel de los diferentes actores locales"¹⁰

⁹ Idem

¹⁰ Veiga Danilo; Rivoir Ana Laura. *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Facultad de Ciencias Sociales Departamento de Sociología, 2001, Montevideo, pág. 5.

Los cambios que componen el escenario urbano del siglo XXI en América Latina están referidos a las transformaciones con respecto a la sociedad, el mercado laboral y la calidad de vida de la población. Se está produciendo un aumento de la desigualdad social, con un desplazamiento de las clases medias hacia áreas periféricas, debido a la disociación existente entre salario y precio de la vivienda que le impiden a este sector mantener su anterior condición de vida.

Las nuevas tendencias económicas, políticas y sociales que son factores determinantes en la aparición de los procesos de fragmentación social y segregación urbana son:

- "Transformaciones al interior de la sociedad y del sistema de ciudades; a nivel productivo, del mercado de empleo, y calidad de vida de la población.
- Nuevas estrategias familiares y formas de apropiación del espacio urbano.
- Procesos crecientes de fragmentación socioeconómica.
- Impactos de las nuevas tecnologías sobre la localización económica y residencial.
- Surgimiento de nuevas pautas de consumo y cultura urbana.
- Emergencia de múltiples actores con conflictos y demandas para la gestión pública y municipal"¹¹.

Estas tendencias generan un oscuro vacío de pobreza y desigualdad. Al analizar profundamente esta economía global, nos damos cuenta que en los últimos años América Latina no ha podido revertir ese nivel de desigualdad social, creciendo a un ritmo acelerado.

"Entre 1994, 209 millones de personas en América Latina y el Caribe se encontraban debajo de la línea de pobreza, entre los que se incluyen 98 millones de habitantes en condición de indigencia. Más del 50% de los pobres latinoamericanos viven en ciudades (135 millones) y también el 52% de los indigentes (52 millones). En 1980, cuatro países tienen un nivel menor de pobreza urbana (Bolivia, Chile, Panamá, Uruguay), en tanto otros siete registran mayores niveles que hace 16 años (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú, México, Venezuela y Honduras)."¹²

Analizando friamente las presentes cifras nos llegamos a cuestionar si este proceso conocido con el nombre de "globalización" ha favorecido a los países latinoamericanos, o en cambio ha creado daños irreversibles como son (la pobreza y la desigualdad social) o tal vez

¹¹ Ibidem, pág 6

¹²Datos "Pobreza urbana y exclusión social" en *"Red n° 5 Programa URB-AL. Políticas sociales urbana. Convocatoria al Debate"*: URB-AL. Unión Europea; Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay, 1998, pág 25

estos daños se puedan revertir, pero las tendencias a futuro nos demuestra que estos países se ven enfrentados a convivir con una prolongada pobreza y desigualdad.

La situación de pobreza en estos países se debe a diferentes factores que están influyendo como los ingresos laborales, ya que muchas veces los hogares cuentan con bajos ingresos o estos jefes de familia se encuentran desempleados, o estos hogares están integrados por un número elevado de menores que se insertan en el mercado de trabajo en forma precaria exponiéndose a trabajar en las calles, en condiciones inhumanas, como vendedores ambulantes o mendigando como forma de obtener un ingreso.

Pero no solamente el ingreso es causa de esta desigualdad y pobreza, sino que se le agregan otros factores que están influyendo en la vida social (culturales, sociales, organizativas) como el analfabetismo, la segmentación educativa, la segregación residencial, diferencias étnicas, la discriminación por género y la carencia de vivienda propia.

Es sabido que Uruguay no es ajeno al impacto de la globalización económica, que ha originando en nuestro país la emergencia de diversos procesos que han repercutido en la sociedad. Estos procesos son: "reestructuración económica, expansión agroindustrial y concentración en grandes empresas, progresiva urbanización, metropolización y desruralización, inserción de ciudades fronterizas en el sistema internacional, creciente trasnacionalización y expansión de pautas culturales y de consumo y por último fragmentación socioeconómica y territorial"¹³

Si volvemos la mirada hacia al pasado uruguayo, recordamos que nuestro país se destacaba frente a sus pares latinoamericanos por su nivel de integración y altos niveles de equidad social. En el fin de siglo el país identifica una realidad de grandes desequilibrios urbanos, fragmentación social y económica, segregación territorial y creciente urbanización. Estos nuevos cambios introducen al país en una economía globalizada con mayor tecnología, menos trabajo, privatizaciones, descentralización y una creciente competencia internacional, en desmedro de la industria nacional que pierde cada vez más peso.

Aquellas voces que repetían que Uruguay es un país integrador, son recuerdos del pasado, y hoy nos enfrentamos con una realidad diferente: transformaciones en el mercado de trabajo, precarización y desempleo; procesos de segmentación educativa y procesos de

¹³ Veiga Dando y Rivoir Ana Laura "Desigualdades sociales y segregación en Montevideo", Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Montevideo, 2001, pág. 8

segregación residencial; que van a estar relacionados con la movilidad de la población dentro de la estructura urbana y la ausencia de espacios públicos.

En estas condiciones los sectores populares se lanzan a la búsqueda de aquellos espacios dentro de la estructura urbana que le permitan procurarse la vivienda propia; emergiendo de esta manera una nueva cultura urbana como: asentamientos, cantegñiles y tugurios, que se diferencian del resto de la sociedad por las condiciones socioeconómicas en las que habitan estos sectores.

De este modo los impactos de la globalización se han hecho sentir en todo el mundo, en el ámbito del mercado de empleo, la distribución del ingreso y la emergencia de una nueva cultura urbana; frente a estos nuevos cambios: ¿existe una alternativa posible a esta globalización?

Esta pregunta nos obliga a situarnos en el papel que cumplen los movimientos sociales en este nuevo mundo, como espacios de debate, reflexión y lucha contra una globalización económica.

El sociólogo Boaventura de Sousa Santos expone en una entrevista realizada en Porto Alegre que los movimientos sociales no construyan un nuevo mundo, pero si considera necesario que los movimientos sociales apunten a la lucha por transformar la sociedad y a mantener encendida la llama de la acción común; incorporando objetivos, prioridades y estrategias.¹⁴ Siguiendo al autor, si bien los movimientos sociales no construyan un nuevo mundo; si existe una alternativa frente a estos nuevos cambios; la misma consistiría en que los movimientos sociales incorporen en sus objetivos y estrategias el concepto de "traducción". El autor (Sousa Santos) cita el ejemplo del movimiento feminista de Angola y Mozambique, cuyo objetivo era la emancipación social de la mujer, éste movimiento no encerraba el concepto de libertad. A raíz de esto el autor considera que el movimiento feminista tiene que repensar qué entiende por emancipación social; abandonando la ultra valoración de su propio papel y priorizar lo que tienen en común con otros movimientos.

"Em Angola e Mocambique, as mulheres que lutaram nas guerrilhas, e que foram fundamentais na luta de libertacao contra o colonialismo português, foram mandadas para casa, após a independencia. Nao têm boas memórias do conceito de emancipacao. Querem "libertacao", querem conceitos. Por isso afirmo que é preciso traduzir o que eu entendo por conceito de emancipacao, o que os movimentos

¹⁴ Sousa Santos Boaventura "Um Tradutor em Nossa Babel", Entrevista exclusiva a Sociólogo Boaventura de Sousa Santos realizada en Porto Alegre, año 2003, pág 1

operarios entendem, o que outros movimentos entendem. Usamos as mesmas palavras, mas com sensibilidades extremadamente distintas”¹⁵

Este capítulo merece una reflexión final; tal vez los intentos de desacoplarse o liberarse de la globalización estén vinculados al fracaso; pero podemos adoptar nuevas actitudes repensando el papel de los movimientos sociales en la lucha por transformar la sociedad.

Los telones se levantan para dar cuenta de una nueva realidad, que no pasa desapercibida, que se manifiesta y está latente en nuestra sociedad.

¹⁵ Ibidem, pág 2

2. MONTEVIDEO "CIUDAD FRAGMENTADA"

El pasado queda atrás, para ceder el paso a un futuro desolador, cada día esta cruel realidad nos obliga a ubicarnos con dolor en esta nueva situación, hoy nuestro país se encuentra sumergido en un profundo abismo, del cual miles de familias uruguayas buscan escapar.

Tomando como referencia esta frase se comenzará a analizar el presente capítulo que se titula "Montevideo: ciudad fragmentada"

Si se analiza el término fragmentación; lo primero que pensamos es que dicho término implica, dividir, separar. Cuando hablamos de fragmentación, implica algo más que una separación, es una ruptura en la trama urbana, en la integración de la sociedad en su conjunto.

"La ciudad, toda ciudad es una y múltiple a la vez"¹⁶

Montevideo se presenta como una ciudad dual o fragmentada; debido a la heterogeneidad de situaciones que se encuentran en el espacio urbano. "Conviven conjuntamente una ciudad formal, constituida de acuerdo a ciertos estándares y normas, con otra ciudad que crece en silencio "donde se vive, se trabaja, se nace y se muere"¹⁷

Esta otra ciudad está constituida por lo que se ha dado en llamar asentamientos: grupos de construcciones que se encuentran en terrenos estatales, municipales o privados. Estos predios en su mayoría no reúnen los requerimientos necesarios para la ubicación de una vivienda, se localizan en áreas insalubres o inundables, carecen de aquellos servicios básicos imprescindibles: como agua potable y saneamiento. Muchas de estas situaciones no están resueltas desde el punto de vista legal, con respecto a la propiedad de los terrenos y la vivienda. Es así que en estos asentamientos la población que reside no es propietaria de los terrenos y muchas veces viven en un territorio que no les pertenece y por tanto no tienen derecho a un reclamo, porque corren el riesgo de ser expulsados. El futuro de estos hogares es incierto, "tal vez sean desalojados o quizás con el correr de los años hayan encontrado un lugar o sigan recorriendo un largo camino que es incierto aún... ¿Encontrarán su lugar o seguirán estos hogares en la lucha por el "techo propio"?

Esto nos induce a reflexionar sobre esta realidad, y analizar el fenómeno de los "asentamientos" como un problema social que afecta a la sociedad en su conjunto; que nos

¹⁶ IMM "¿Qué está haciendo la Intendencia de Montevideo por los Asentamientos?" Folleto N° 3337, Montevideo, 1990, pag 2

¹⁷ Idem

involucra a todos y en la medida que lo entendamos de esta manera, podemos comprender las raíces profundas del problema, las causas estructurales que ocasionan que se constituya en un problema social.

En la actualidad este es el escenario con que se enfrenta Montevideo, una heterogeneidad de situaciones, con una población de diferente origen socioeconómico, que se ha desplazado hacia el área periférica de la ciudad, donde se localizan la mayoría de los asentamientos irregulares montevideanos, debido al desplazamiento desde el mercado formal de vivienda. Esta localización de las diferentes clases sociales ha reforzado la exclusión social a través de los procesos de segregación residencial y segmentación educativa. En los últimos tiempos, se ha producido un crecimiento acelerado y sostenido de estos fenómenos en Montevideo. Es así que en los últimos 15 años la tasa de crecimiento es de un 10% acumulativo anual.

"El crecimiento promedio anual de vivienda entre el 84-94 es de 10% acumulativo anual.

En 1994 se contabilizaron 7013 viviendas en 108 asentamientos que corresponderían a 25.000 personas. El crecimiento promedio anual de población entre 1985-96, 0,17%"¹⁸

Estas cifras nos alertan sobre las fisuras en el tejido social, si se toma en cuenta el crecimiento de estas situaciones en los últimos años, en el período que va desde el 84-96, se ha triplicado el número de estas viviendas. Este crecimiento acelerado y sostenido de los asentamientos irregulares, significa que estos procesos han adquirido mayor relevancia en la sociedad, generando un paisaje de pobreza urbana.

2.1 Fragmentación urbana y pobreza

Hoy nos encontramos frente a un nuevo escenario de fragmentación y pobreza urbana, en el cual se encuentra sumergida; la sociedad montevideana.

Los efectos de la globalización se han hecho sentir en el contexto montevideano, tal es así que las nuevas transformaciones generadas por dicho proceso, van a impactar en el crecimiento urbano de la ciudad, produciendo nuevos cambios en el aspecto urbano, demográfico, económico y social.

Se produce una "reorganización del comercio asociada por un lado a la multiplicación de las grandes superficies comerciales, que contribuyen a una descentralización concentrada de los espacios de consumo colectivo"¹⁹.

¹⁸ Idem

¹⁹ Veiga Dando y otros "Segregación urbana y segmentación en Montevideo". Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Montevideo 2001, pág. 9

Esta nueva reorganización del comercio, está acentuando estos procesos de segregación residencial, porque las pautas de consumo se encuentran estratificadas. Al producirse una descentralización de los espacios de consumo, los servicios se van a concentrar en aquellos barrios que concentran clases medias y altas; los estratos socioeconómicos bajos no podrán acceder a estos servicios, tal es el caso de la salud y la educación. Las clases medias y altas podrán acceder a una mejor educación y salud, en contraposición con las clases bajas, profundizando cada vez más la desigualdad social. Una desigualdad que crece cada día más, donde la posibilidad de acceder a ciertos servicios va estar condicionada por la clase social a la que se pertenezca.

Actualmente en Montevideo los procesos de segregación urbana y desigualdad socioeconómica se concentran en determinadas áreas de la ciudad. El área central de la ciudad, el área intermedia, la costa este montevideana, la Ciudad de la Costa y la periferia se diferencian por el nivel socioeconómico, las características urbanísticas y las actividades instaladas en dichas zonas.

En Montevideo el espacio urbano aparece fragmentado, estratificado, debido a esa enorme diversidad socioeconómica y cada una de estas clases sociales se va a nuclear en torno a un área determinada. La pobreza se ha concentrado en la zona norte y oeste, mientras que otros sectores se han desplazado hacia la costa de oro. En la zona Norte, Oeste y Este se produce un explosivo crecimiento demográfico, donde va predominar los contextos socioeconómicos con residentes pertenecientes a las clases bajas. En estas zonas se produce un crecimiento de los lotes regulares autoconstruidos y los asentamientos irregulares²⁰.

En cuanto a la Ciudad de la Costa aumentan los barrios privados "countnes o las llamadas "chacras privadas" cuyos residentes son las clases altas y medias. Por un instante pensemos que hoy estos barrios se encuentran constituidos por las clases alta, ya que en el Uruguay de hoy "se ha ido empobreciendo la clase media". A raíz de esto: ¿es posible hablar solamente de la existencia de dos clases sociales: una clase alta y una clase baja?

"Esta tendencia son resultado del aumento en la informalidad, precariedad del empleo y deterioro en los ingresos (...) Las clase medio bajas y bajas se concentran en los barrios del Norte que alcanzaría a sectores medios en proceso de

²⁰ Jorge Di Paula; Lunoghe Graciela "Asentamientos Irregulares en Montevideo" en "Vivienda Popular N° 5" Ed. Profi, Facultad de Arquitectura, julio 1999, pág 5

empobrecimiento y en las periferias del Oeste y Este, así como también en algunas zonas del área central de la ciudad"²¹

Contestando nuestra pregunta, esta clase baja está compuesta por los pobres ya existentes y estos nuevos pobres que pertenecían a una clase media. El empobrecimiento de la clase media, es un signo del debilitamiento de una sociedad que se pensaba a sí misma como integradora, y pasa a convertirse en una sociedad desigual y excluyente.

El aumento de la pobreza en estas áreas: Norte, Este y Oeste, se traduce en la dificultad que presenta la sociedad montevideana para mantener su cohesión. La aparición de los asentamientos demuestra la estratificación social existente, que expresa capacidades diferentes para acceder al espacio urbano y a los diferentes servicios que en él se ofrecen.

Es bien sabido que Uruguay se presenta como una sociedad con el mayor nivel de integración y la solidez de su democracia, en relación a los países latinoamericanos.

"la ausencia de divisiones étnico-culturales significativa, los importantes excedentes de la producción primaria y una temprana consolidación democrática fueron algunos de los factores que contribuyeron a establecer la matriz sociocultural que dio lugar a esa destacada posición relativa"²².

Como se mencionó anteriormente a comienzos del siglo XXI Uruguay atraviesa por profundos cambios, como es la incorporación de la nación a un mundo globalizado que exige una mayor competitividad y la adecuación de todo un sistema social, político y económico al funcionamiento de una economía cada vez más globalizada.

Actualmente nos encontramos con un Uruguay completamente diferente tanto en el aspecto demográfico, como cultural; donde lentamente hace su aparición otras pautas culturales y patrones de conducta que se alejan cada vez más de ese modelo integrador.

En definitiva el aumento del precio de la tierra, las transformaciones en el mundo del trabajo y los cambios que ha padecido el Estado de Bienestar; han generado segregación residencial, pérdida de integración social, facilitando la exclusión no sólo residencial, sino también social.

Tomando como referencia estos elementos, es necesario destacar las características más relevantes en la evolución de la pobreza en Montevideo.

²¹Rivart Ana Laura, Veiga Danilo, "Desigualdades sociales y pobreza urbana: asentamientos irregulares en Montevideo" en *"Vivienda y Pobreza N° 11"*, Ed Profi, Montevideo, noviembre 2002, pág 7

²² Carpió Jorge, *"De Igual a Igual. El Desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales"* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires, 1999, pág 102

"La tendencia muestra una reversión desde el año 1994, cuando la pobreza alcanzó el 12,8% de los hogares urbanos, el menor valor en el periodo considerado.

La actualización realizada al año 2000 de la línea de pobreza arroja un valor de \$ 2.613 por persona y por mes (equivalentes a US\$ 216) para Montevideo, y de \$ 1.628 (US\$ 134) para el interior del país. En el año 2000, 16,4% de los hogares (25,2% de las personas) en el país urbano percibía un ingreso inferior a los valores mencionados"²³

Si se toma en cuenta las presentes cifras se advierte que en los años 90 se produce una reducción de los hogares pobres en comparación al año 2000, que se incrementó dichas cifras en un 16,4%. En definitiva el porcentaje de hogares urbanos bajo la línea de pobreza, ha ido incrementándose en los últimos años²⁴

Los factores que han incidido en el crecimiento de la pobreza en el año 2000, están relacionados a las transformaciones en el mercado laboral, ya que predomina en la sociedad uruguaya, un creciente desempleo; los empleos se vuelven precarios, agregándose a esto la informalidad en los trabajos.

Este panorama de desempleo y la reducción en el mantenimiento de los servicios urbanos, ocasionan que los trabajadores busquen otras salidas. Estas pueden ser la mudanza u ocupación de aquellos espacios urbanos dentro de la estructura urbana, como es el cantequil, los asentamientos, la ocupación de casas abandonadas o pensiones, donde viven un número cada vez más alto de familias uruguayas.

Otro de los males que aquejan al Uruguay de hoy, es la cantidad de niños que nacen bajo la línea de pobreza. Las presentes cifras así lo demuestran "en el año 2002 prácticamente uno de cada dos niños de 0 a 5 años vivía en un hogar pobre. Los datos del año 2001 mostraban que un 38,3% de los niños de 0 a 5 años estaban por debajo de la línea de pobreza mientras que en el 2002 este valor aumentó a 46,6%"²⁵

Tomando en cuenta la población infantil cuyas edades comprende los 6 a 12 años de edad, continúan observándose un incremento del porcentaje de niños en estas edades que se encuentran bajo la línea de pobreza para el año 2001 y 2002 "aumenta casi 7 puntos

²³Datos "Evolución de la Pobreza" En "Desarrollo Humano en Uruguay, 2001"; PNUD, Montevideo, 2001, pag.41

²⁴ Ver Anexo, gráfico I

²⁵Datos "Hogares por debajo de la línea de Pobreza" en "Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay"; UNICEF, Montevideo, 2002, pag. 20

porcentuales y que en términos absolutos equivale a 127 mil niños (2001: 35.4%, 2002:41.9%)²⁶

Este es un tema preocupante en la sociedad uruguaya, los estratos más bajos de la sociedad son las que cargan con la reproducción biológica del país.

También en nuestra sociedad se han hecho cada vez más evidentes, signos de estratificación de la educación, la educación no constituye un medio para superar la pobreza y la desigualdad. Al encontrarse el circuito educativo segmentado, las posibilidades que tienen los niños/niñas de los estratos más bajos de interactuar con niñas/niños de su misma edad, perteneciente a distinta clase social es muy reducido.

Las condiciones socioeconómicas de estos hogares, les impiden muchas veces adquirir una educación en otro tipo de establecimiento que no sea la escuela pública.

¿El futuro de los niños pobres del Uruguay se encuentra hipotecado en la pobreza? ¿o tal vez pueda existir una luz de esperanza para nuestros niños? Indudablemente esta pregunta cuestiona el papel del estado y hace repensar el papel de las políticas sociales educativas, que no consideran la integración del niño a la sociedad y en cambio profundizan cada vez más la desigualdad social.

En definitiva los índices de pobreza nos permite llegar a comprender porqué esa posición que el Uruguay pudo alcanzar décadas atrás, hoy dan cuenta de un país que refuerza la desigualdad social con el declive concomitante de la integración.

2.2 Evolución de los asentamientos Irregulares en Montevideo

Como se analizó en el apartado anterior, un dato que llama la atención en relación al fenómeno que venimos analizando es el crecimiento de estas viviendas en la ciudad de Montevideo "las viviendas instaladas en asentamientos irregulares variaron entre el período 1984-1990 de 2541 a 7013. Es decir que crecieron un 17,6%. Ello implica, en el lapso de once años, un crecimiento acumulativo anual de 9,67%"²⁷

Las presentes cifras resultan significativas, demostrando como un fenómeno de tal magnitud crece a un ritmo importante que el resto de la ciudad. Si bien estas cifras no constituyen un único retrato de la situación de los asentamientos montevideanos, nos aproxima a una

²⁶ Ibidem, pág. 43

²⁷ MIVOTMA Comisión para la Normalización de Asentamientos Irregulares "Asentamientos Irregulares" Montevideo, 1996, pág. 101

realidad que crece día a día. Estos datos nos inducen a pensar que en los próximos años ese número seguirá incrementándose.

El crecimiento de estas situaciones obedece a causas estructurales más profundas, la ocupación de tierras por numerosas familias se debe principalmente a la conjunción de los presentes factores como: la liberalización del mercado de alquileres, las transformaciones en el mercado laboral, el detenoro de los ingresos familiares (aumentando los hogares con un solo preceptor de ingresos) y las exigencias provenientes de las instituciones públicas y privadas para solicitar un crédito hipotecario y, por último, las transformaciones del Estado y las políticas de vivienda y los programas de gestión urbana que no contemplan los sectores que se encuentran en esta situación de pobreza, o mejor dicho no llegan a todos.

En definitiva un número significativo de hogares montevideanos no tienen capacidad para obtener un inmueble en el mercado y dicha adquisición se realiza mediante otras vías muchas veces ilegales, que no se ajustan a los procedimientos previstos por la ley. De esta manera estos hogares son más vulnerables a la especulación económica y política en cuanto "los dueños de terrenos, fraccionan y venden parcelas con las promesas que serán regularizadas, fomentando su ocupación. Otros casos quienes venden las parcelas no son siquiera propietarios, sino que se instalan allí, buscando su propio beneficio"²⁸.

La especulación política está presente cuando numerosas familias, fundan sus expectativas en la promesa del sistema político, hipotecando su futuro "Un político amigo, puede averiguar dónde hay un terreno estatal que puede ser ocupado o conseguir la policlínica para el barrio"²⁹.

Las expectativas para un futuro no muy lejano, es que se multipliquen el número de viviendas, estudios recientes marcan tal tendencia "en diez años tendríamos algo así como 15.000 viviendas en esta situación (...) Si con los números actuales estamos hablando de una población de aproximadamente de 25 000 personas, en diez años esa cifra llegaría a las 50.000 personas"³⁰.

Estos datos nos proporcionan un panorama desalentador, si se toma en cuenta que la tendencia que predomina de aquí a diez años, es que se duplicaría el número de personas que habitan en estas condiciones.

²⁸ Alvarez María José "Asentamientos Irregulares Montevideanos: la Desafiliación resistida" Monografía de Estudiantes N° 6, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Montevideo, diciembre 2000, pág 6

²⁹ Ibidem, pág 7

³⁰ MVOOTMA Comisión para la Normalización de Asentamientos Irregulares "Asentamientos Irregulares" Montevideo, 1996, pág 49

Sigamos analizando cifras en cuanto a la edad, de los jefes de hogar de estos asentamientos; podemos decir que se trata de una población más joven que el resto de la ciudad "mientras actualmente hay un 52% ubicado en el tramo de entre 11 y 40 años, en el mismo tramo había un 47% en el periodo anterior. También puede observarse una reducción relativa del sector de mayor edad"³¹. Estos datos nos permite identificar un número significativo de niños y adolescentes, lo cual demuestra el peso importante en estos hogares.

Esto nos plantea la interrogante acerca de si podemos hablar de que es posible revertir a largo plazo el surgimiento de nuevos asentamientos. En general si se analiza esta situación cuidadosamente, estamos en condiciones de afirmar que el problema puede todavía manejarse gestionando políticas públicas adecuadas que logren revertir esta situación, pero a largo plazo se tornaría difícil, debido a la velocidad, con que se está generando dicho proceso.

La única salida podemos decir que es la intervención del estado a través de programas y políticas que apunten al ordenamiento urbano.

³¹ Idem

3. UN LARGO CAMINO HACIA LA MARGINALIDAD Y LA EXCLUSIÓN

El objetivo de este capítulo es problematizar y explicitar las categorías utilizadas; desde un análisis más profundo de las mismas, para comprender el fenómeno de los asentamientos irregulares montevideanos, como un problema que encuentra sus raíces más profundas en las transformaciones de la cuestión social. Cuando se hace referencia a la cuestión social, se indican los cambios en el mundo del trabajo que no permiten que estos sectores puedan acceder a una mejor calidad de vida; entre éstos se destacan el crecimiento del desempleo y de las formas inestables y precarias de inserción laboral, empleos de baja calidad y los cambios en el Estado de Bienestar, caracterizados por un Estado que concedía prestaciones sociales a la mayoría de la población, a un nuevo modelo neoliberal que solamente se limita a proteger los intereses privados.

Si bien el análisis del fenómeno desde el punto de vista de la marginalidad es importante, aparece como *insuficiente* a la hora de dar cuenta de la complejidad y el dinamismo de los procesos de segregación residencial, al explicar el fenómeno que nos ocupa, por la pobreza material derivada de la expulsión del mercado de trabajo. Por tanto, se hace necesario *incorporar a nuestro análisis las categorías de exclusión social y vulnerabilidad* que nos permiten reflexionar sobre los procesos societales más amplios que rodean el surgimiento y crecimiento de los asentamientos irregulares montevideanos.

3.1 MARGINALIDAD URBANA: Algo más que un nuevo concepto

Los debates acerca de la marginalidad urbana, han ocupado un lugar importante en todos los países latinoamericanos hacia fines de los '90. Dichos debates se centran en el esfuerzo por encontrar las causas estructurales de la marginalidad urbana; planteando un dilema sobre sus raíces más profundas en la naturaleza de una estructura económica, social o estar ligada a coyunturas transitorias³²

Estos debates buscan problematizar en la idea de marginalidad asociada a las transformaciones de las relaciones sociales vigentes en la sociedad.

Pero los tugurios urbanos; un anciano deambulando por la calle o un niño pidiendo, familias que habitan en un asentamiento montevideano; se puede decir que ¿todos ellos son marginados?

³² Touraine Alain "Marginalidad Urbana en *Las sociedades dependientes*" Ed SIGLO XXI, México, 1977, pag 101

Indudablemente si se piensa en la marginalidad, decimos que ser marginado implica "estar al margen de nada, realmente el marginado no está al margen de nada sino que se encuentra vinculado al sistema social al que se pertenece"³³.

El concepto de marginalidad ha traspasado las fronteras sociales y ha incorporado elementos que dan cuenta de la complejidad de la realidad. Es importante tener en claro esto a la hora de analizar el tema de la vivienda, a la luz de la marginalidad.

"Si hay que hablar de marginalidad, no puede sino ser en otro sentido, como veremos después, como atributo de un capitalismo dependiente en el que mercado de trabajo tiene una capacidad demasiado débil de integración"³⁴

Es lógico pensar en la marginalidad, con la precariedad de la vivienda; ya que en los últimos veinte años en América Latina se ha extendido la inmensa mancha de las zonas marginales. Si se realiza un recorrido histórico, se puede indicar que a partir de la segunda posguerra en América Latina se asociaba la marginalidad a los asentamientos urbanos (villas misenas, rancherios, callampas, favelas) que designaban viviendas situadas en la periferia de las ciudades y carentes de ciertos requisitos necesarios de habitabilidad³⁵.

Esta "marginalidad" que se refería a la localización física de la vivienda, se fue transformando en un problema social mucho más complejo; relegando el tema de la vivienda y asumiendo relevancia la población que habitaba en esos asentamientos urbanos. Por esto asociar la marginalidad urbana con los "sin casa"; es quedarse en un oscuro vacío que no logra explicar la complejidad del fenómeno que hoy nos convoca. El análisis de la marginalidad no puede quedarse en este concepto erróneo, sino que implica situarse en un nuevo plano de la realidad social. Las determinantes más profundas de esta marginalidad, se encuentran en las causas que contribuyeron a la gestación de los conglomerados y tugurios urbanos.

El texto de Nun intenta mostrar las concepciones centrales del autor, respecto a la masa marginal y la reflexión sobre la desigualdad y la segmentación creciente de los mercados laborales en América Latina; manteniendo latente el debate en torno a los problemas de desocupación, subempleo y desigualdad. Según el autor "el concepto de ejército industrial de reserva fue utilizado por Marx para designar los efectos funcionales de la superpoblación relativa en la fase del capitalismo que él estudió. Propuse que se denominara masa marginal

³³ Astori Danilo y otros "Los marginados uruguayos: teoría y realidad" Ed Banda Oriental, Uruguay, 1986, pag 85

³⁴ Touraine Alain "Marginalidad Urbana en "Las sociedades dependiente" Ed SIGLO XXI, México, 1977, pag 125

³⁵ Nun José "Marginalidad y Exclusión Social", Colección Popular N° 591, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001, pag 19

a la parte de la superpoblación relativa que en otras situaciones, no producía esos efectos funcionales”³⁶

Touraine coincide con Nun, con respecto a que la marginalidad se asocia al empleo parcial de mano de obra disponible, esto implica la existencia de una mano de obra que no es funcional al sistema de producción. Sin embargo el texto de Touraine como el de Nun, buscan romper con la perspectiva que explica la marginalidad por la formación de enclaves en las penurias de las ciudades, para mostrar que hay un proceso estructural que está operando en la sociedad.

La revolución tecnológica a la que se hacía referencia en el primer capítulo, ha causado que los trabajadores compitan junto a millones de trabajadores en el mercado mundial, que están dispuestos a aceptar trabajos por centavos. No se debe olvidar que el proceso de globalización, ha arrojado a las personas en una lucha despiadada por la competencia. Esta competencia conlleva a la reducción del salario del trabajador. Hoy esta es la realidad que predomina en el mercado de trabajo, la escasez de empleos estables, que permitan a una familia vivir dignamente, en contrapartida aumenta la cantidad de personas dispuestas a aceptar un trabajo en cualquier condición. Cuando en nuestra sociedad el “empleo formal” era un mecanismo que garantizaba la integración a la sociedad, otorgando beneficios y prestaciones sociales, hoy la precarización, la flexibilización de la jornada de trabajo y el desempleo son nuevos mecanismos que ponen en peligro la integración social.

Siguiendo el análisis desde la perspectiva de Touraine, se retoma la idea de que los empleos poco remunerados y el subempleo está empujando a las familias hacia aquellos barrios periféricos. Las transformaciones en el mercado de trabajo, a la que se ha hecho referencia, son las causantes de que las familias no puedan seguir manteniendo su anterior calidad de vida.

Por tanto este análisis permite arribar a una reflexión; acerca de que las raíces de los procesos de segregación residencial si bien no parecen tener una sola causa, están en gran parte en la problemática de las transformaciones que ha tenido en los últimos años, la institución empleo para mantenerse como lazo social fundamental con la sociedad, como había sido en el pasado.

Para comprender el fenómeno de los asentamientos montevideanos se trata en este análisis de combinar estas dos ópticas de exclusión y vulnerabilidad que calan hondo en la complejidad de estos fenómenos.

³⁶ Ibidem, pág 24

3.2 Exclusión vs Vulnerabilidad

Se busca en este apartado, profundizar en este complejo dialéctico de vulnerabilidad y exclusión que permite analizar el largo camino que hay que recorrer para comprender el fenómeno de los asentamientos. En este análisis se integrarán dos perspectivas diferentes, por un lado la elaboración de Robert Castel, quien centra el concepto de exclusión en los vínculos que establece el individuo y que posibilitan vivir en sociedad; proporcionando una mirada societal más amplia acerca de la exclusión.

Por otro lado, la mirada de Ruben Kaztman quien incursiona en otros aspectos relacionados a las estrategias que utilizan las familias para sobrevivir; movilizando sus propios recursos "activos" para mantener o mejorar el bienestar social.

Como se mencionó anteriormente se necesita un "nuevo concepto" como el de exclusión que denuncia una realidad distinta y compleja.

Primeramente se analizará la perspectiva de Castel, para comprender el origen de los procesos de exclusión-vulnerabilidad, que encuentra su esencia misma en el "derrumbamiento" de lo que el autor bautizó como "sociedad salarial" (ocasionado ese desmoronamiento por las transformaciones en el Estado social y la estructura de empleo)

Cuando se hacía referencia al tema de la globalización en el primer capítulo de este trabajo, se señaló que esta economía mundial ha transformado la capacidad del Estado, para dar respuesta a los problemas de bienestar del conjunto de la población. Un Estado que aparece transformado en una sociedad salarial, que hoy está atravesando por nuevos cambios.

Los comienzos del Welfare pueden situarse en las intervenciones estatales en la Europa del siglo XIX dirigidas hacia la cuestión del pauperismo. Estas intervenciones estaban relacionadas a las nuevas condiciones de vida en las cuales vivía la población, como consecuencia de la revolución industrial³⁷

La revolución industrial fue "un momento esencial, en que apareció un divorcio casi total entre un orden jurídico, político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masiva. Este hiato entre la organización política y el sistema económico permitió señalar, por primera vez con claridad el lugar de lo social; debería desplegarse en el espacio intermedio, restaurar o establecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica ni a una jurisdicción estrictamente política (...) En este contexto, la cuestión social se convertía en la

³⁷ Alvarez María José "Asentamientos irregulares montevideanos. la Desafiliación registrada". Monografía de estudiantes N° 6. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Montevideo, diciembre 2000, pág16

cuestión del lugar que podrían ocupar en la sociedad industrial las franjas más disocializadas de los trabajadores"³⁸

Hoy se produce el derrumbe de la condición salarial, que tiene connotaciones relevantes en los cambios que atraviesan el mercado de trabajo, que ponen en cuestión el papel del Estado social para asegurar la integración a la sociedad. Estos cambios son el desempleo, la informalidad, el deterioro de las condiciones de trabajo asociada a procesos de creciente precarización y desregularización en materia de empleo, los empleos que se generan son de peor calidad, por no tener vinculación con la seguridad social. Estos procesos de informalidad y precarización tienen como telón de fondo, el paso de un modelo de protección fordista a otro flexible. Agudizados por los nuevos cambios tecnológicos, y económicos que han generado inestabilidad y dificultad para mantener la empleabilidad de la mayoría de la población³⁹

A su vez; si bien los cambios que ha padecido la sociedad salarial aparecen en el centro de los procesos de vulnerabilidad y exclusión, que se están analizando, no se puede dejar de mencionar los cambios que ha padecido la familia. La relación del Estado de Bienestar con la sociedad, se edificó en el marco de la familia nuclear que ha dejado de ser la pauta en la sociedad actual.

Este conjunto de transformaciones habían desgastado la imagen de prosperidad que caracterizó a los países desarrollados luego de la Segunda Guerra Mundial. Los empleos estables, los bajos niveles de desocupación, cobertura universal del bienestar y un Estado que garantizaba la seguridad, habían quedado en el pasado, surgiendo una franja de población mal protegida. En este marco de preocupación surge en Europa un nuevo concepto de exclusión-vulnerabilidad que da cuenta de una nueva realidad, distinta al pauperismo del siglo XIX. "Las antiguas situaciones de vulnerabilidad de masas y la precariedad actual, era generada por procesos de pérdida de contacto con núcleos aún vigorosos de estabilidad protegida"⁴⁰ La vulnerabilidad de hoy surge en torno a las regulaciones del mercado de trabajo, el pleno empleo y los derechos sociales.

Según Castel la exclusión se asocia a:

³⁸ Castel, Robert "Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado" Primera edición 1997, Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 1997, pág 20

³⁹ Álvarez María José "Asentamientos irregulares monterideanos: la Desafiliación resistida", Monografía de estudiantes N° 6, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Montevideo, diciembre 2000, pág 17

⁴⁰ Castel, Robert "Las Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Primera Edición 1997, Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 1997, pág 14

"un conjunto de relaciones sociales particulares con la sociedad como un todo. No hay nadie que esté fuera de la sociedad sino un conjunto de posiciones cuyas relaciones con su centro son más o menos laxas: ex trabajadores, víctimas del desempleo prolongado, jóvenes que no encuentran trabajo, poblaciones mal escolarizadas, mal consideradas, con mala vivienda y mala atención sanitaria etc.

Los excluidos suelen ser vulnerables que hacían equilibrio en la cuerda floja y que cayeron. El término desafiados es más adecuados que excluidos: han sido desligados, pero siguen bajo la dependencia del centro, que tal vez no ha sido nunca tan omnipresente para el conjunto de la sociedad"⁴¹

Siguiendo al autor la exclusión y la vulnerabilidad son dos polos de un mismo proceso, la incapacidad de una sociedad para mantener su cohesión y la debilidad de los mecanismos sociales, a través de los cuales el individuo se siente parte de la sociedad. Estos mecanismos son el empleo, la propiedad social (la educación y la salud) y la inserción relacional del individuo en su entorno.

Se entiende que el concepto de exclusión social, es pertinente para analizar la realidad latinoamericana, en tanto también aquí, como consecuencia de la globalización y de los nuevos cambios tecnológicos entran en crisis el mundo del trabajo y el estado de bienestar.

Si bien los problemas "parecen similares", se debe tener presente que en Europa los mismos se ubican después de un tiempo de cierta resolución de la cuestión social. En cambio en América Latina, se ubican sin haber resuelto la misma.

Por tanto, "no se asiste a un proceso de "latinoamericanización" de Europa, ya que si bien allí surgen problemas de larga presencia en América Latina, en este continente también se dan procesos que impactan en las condiciones de vida de aquellos que viven de su trabajo y ponen en cuestión la centralidad del trabajo como mecanismos de integración social"⁴².

América Latina, no ha podido resolver las secuelas del derrumbamiento de la sociedad salarial, asociadas a las transformaciones del mercado de trabajo y cambios en el Estado social. Un estado que ya no se caracteriza por ser integrador, otorgando beneficios sociales al trabajador, hoy las personas están dispuestas aceptar un trabajo en cualquier condición, con el consecuente deterioro de los ingresos salariales con pérdida del poder adquisitivo.

⁴¹ Ibidem, pág. 447

⁴² Barúbar, Ximena "Temas y temas en tiempos nuevos". Tesis de la maestría en Servicio Social. Universidad de Río de Janeiro - Universidad de la República. Montevideo, diciembre 1999, pág. 21

No se puede negar el carácter que asumen hoy los problemas de integración y exclusión en las sociedades latinoamericanas, relacionados a las modificaciones profundas de la sociedad y la cultura, por ejemplo las mutaciones en las formas que las familias, se constituyen, se organizan y se disuelven, las reestructuraciones de las protecciones sociales y la seguridad que brinda el Estado.

3.3 Activos y Estructura de Oportunidades

Como se mencionó anteriormente el planteamiento que realiza este autor es totalmente diferente al de Castel. Kaztman nos habla de los recursos que poseen las familias pobres, que pueden ser movilizados para mejorar el bienestar o enfrentar adversidades, proporcionando de esta manera una mirada más profunda que permite captar mejor la dinámica de reproducción de las condiciones de exclusión y marginalidad. Este enfoque permite conocer las estrategias que emplean las familias para sobrevivir mediante la utilización de sus propios recursos (activos).

Esta perspectiva es importante ya que aporta a la reflexión, acerca del fracaso de las políticas públicas, que fueron pensadas desde otra racionalidad, desconociendo los mecanismos que emplean las familias para sobrevivir. En cambio si se consideraran estos mecanismos, se llegaría a un conocimiento más profundo de las condiciones de vulnerabilidad y exclusión en las que viven una parte importante del conjunto de la sociedad. Este tema de las políticas públicas merece un tratamiento especial, por lo cual será abordado en el último capítulo de este trabajo.

Según Kaztman, los activos sociales de un hogar se componen del conjunto de recursos que en una instancia dada pueden ser movilizados en busca de mejoras de bienestar o, evitar caídas en el nivel de bienestar de un hogar⁴³. Estos recursos son el capital: humano, financiero y social. Estas tres formas de activos si bien se diferencian no son excluyentes una de otra, ya que el capital humano puede movilizarse a partir de la presencia del capital social. El capital humano se refiere al trabajo y el valor agregado al mismo en inversiones en salud y educación, excede las capacidades de control por parte de las familias, ya que depende de los cambios en el mercado de trabajo, en el estado y la sociedad. El capital social comprende las redes de relaciones, que son muchas veces redes de oportunidades para alcanzar el bienestar social en las familias. El capital financiero alude al ahorro

⁴³ Kaztman, Ruben; Beccaria, Luis, Filgueira, Fernando, Golbert, Laura y Kessler, Gabriel "Vulnerabilidad, activos y exclusión en Argentina y Uruguay", CITE, Fundación Ford, Chile, 1999, pag 9

monetario, rentas, créditos, acciones y bonos, y el capital físico incluye el aspecto material, por ejemplo: vivienda, maquinaria, medios de transporte, animales⁴⁴

El autor no solamente plantea un análisis del portafolio de activos que poseen los hogares, sino también la forma en que se adquieren los mismos; a través de lo que denomina "estructura de oportunidades" conformada por: el mercado, el estado y la sociedad. "Los cambios en el Estado, el mercado y la comunidad van implicando transformaciones en las fuentes y en el contexto de valorización de los distintos activos, al punto que transformaciones muy profundas pueden implicar la obsolescencia total de ciertos activos y la emergencia de otros novedosos"⁴⁵

El mercado constituye una fuente fundamental de acceso y movilización de activos, que hoy está teniendo dificultades para incrementar la movilización del "activo trabajo" de la población en un mejoramiento del bienestar, y el retroceso del estado como responsable de garantizar prestaciones sociales a una parte importante de la población, incorporándola a la seguridad social. El estado ha delegado responsabilidad en la sociedad civil, y cada vez más personas son abandonadas a sí mismas, cargando sobre sus hombros con toda la responsabilidad. En relación a la tercera fuente de oportunidad, la sociedad, el poder integrador de la comunidad y la familia se ve debilitado. Las formas de constitución de las familias afectan su capacidad para transmitir a sus hijos los activos que éstos necesitan para acceder a los puestos de trabajo. Esta estructura de oportunidades que componen el escenario en el cual las familias y las personas se mueven no pueden ser transformadas por la acción individual.

En nuestra sociedad, "un grupo de personas parece claramente caer en un círculo vicioso de privación, en el cual el bajo capital humano dificulta la inserción estable en el mercado de trabajo, generando bajos ingresos para el hogar que repercuten en la estabilidad de los lazos familiares y en el rendimiento educativo de los menores en los hogares (...). Otro sector de la población, si bien no ha caído en este círculo, presenta situaciones de suma precariedad en la conformación de sus activos y en el potencial acceso a otros activos. Los niveles educativos para alcanzar ingresos razonables se han incrementado, el acceso a la salud de calidad se ha estratificado, el logro de empleos no precarios se ha dificultado y los lazos familiares se han debilitado"⁴⁶

⁴⁴ Ibidem, pág. 10

⁴⁵ Ibidem, pág. 21

⁴⁶ Ibidem, pág. 55

Estado, mercado y comunidad conspiran contra la delimitación de un amplio sector de la población, que sólo posee un portafolio de activos precario para enfrentar adversidades; endureciendo la situación de vulnerabilidad y exclusión social.

3.4 Asentamientos Irregulares Montevideanos ¿excluidos o vulnerables?

A partir de esta pregunta, se busca analizar la situación de los asentamientos montevideanos desde los conceptos de exclusión y vulnerabilidad, generando discusión con respecto a si la población de los asentamientos se caracterizan por ser excluidos o vulnerables.

Según Castel "existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que "cubre" a un individuo ante los riesgos de la existencia. De allí la posibilidad de construir lo que llamaría metafóricamente "zonas" de cohesión social(...) La ausencia de participación en algunas actividades productivas y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o más bien, como trataré de demostrarlo, la desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad"⁴⁷

Retomando esta idea de Castel, este modelo no es estático, como tampoco se trata de ubicar a los individuos en estas zonas, sino visualizar los procesos que los llevan de una zona a otra. pasar de la integración a la vulnerabilidad o inexistencia social⁴⁸. Los individuos pueden pasar de una zona a otra a lo largo de su vida; como pertenecer a una zona según la relación entre la precariedad económica y la inestabilidad social. Pueden existir grupos fuertemente integrados aunque posean pocos recursos. Es decir quien vive en un asentamiento puede tener una débil inserción laboral, pero la integración a la sociedad se ve reforzada; por los vínculos relacionales que establece en la comunidad de su barrio.

Analizando la realidad de los asentamientos desde esta perspectiva, se puede decir que debido a la heterogeneidad de los asentamientos, hay poblaciones en situación de vulnerabilidad, en franco proceso de desafiliación, pero también pueden encontrarse situaciones de exclusión. El término exclusión designa aquellos vínculos extremadamente débiles (o la inexistencia de lazos sociales que aseguren la integración social). Castel

⁴⁷ Castel Robert "Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Primera Edición 1997, Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 1997, pag 13

⁴⁸ Ibidem, pag16

prefiere el término “desafiliados” al de “excluidos” para referirse a aquellos individuos que no están fuera de la sociedad, sino que se caracterizan por las relaciones más o menos débiles que mantienen con las instituciones sociales.

Por tanto es más adecuado utilizar el término vulnerabilidad, para referirse a la población de los asentamientos ya que éstos se caracterizan por la precariedad en la que habitan, es decir fluctúan entre el adentro y el afuera; su futuro está marcado por la incertidumbre, al no saber que pasará con su futuro tal vez sean desalojados mañana, ya que pueden ser expulsados de los terrenos en los cuales viven; o tal vez el Estado regularice su situación, hoy tienen trabajo quizás mañana no. Como el futuro de estos hogares es incierto; la capacidad de planificar el futuro, se encuentra fuera de la vida cotidiana de estas familia, implicando vivir el día a día, navegando contra viento y marea para sobrevivir.

Vivir en la incertidumbre es como caminar por una cuerda floja, en un débil equilibrio que permanece en tanto no se produzcan otros hechos que puedan acercar a estas poblaciones hacia la zona de exclusión. Estos episodios pueden ser: el caso de enfermedad de un miembro de la familia, el desempleo prolongado de algún jefe de hogar, el hecho de no conseguir trabajo, el nacimiento de un nuevo hijo⁴⁹.

En esta inestabilidad se mueven estas poblaciones, en la búsqueda de oportunidades que le puedan proporcionar las instituciones sociales. Y en esta búsqueda aparece como actor fundamental el Estado, con un relación ambigua, en tanto éstas poblaciones no se encuentran plenamente integradas en las políticas públicas, y no están por fuera de ella tampoco, donde los discursos que proclaman el acceso a la vivienda digna se entrecruzan con la ocupación irregular de tierras⁵⁰.

No es posible comprender la realidad de los asentamientos montevideanos, sino se analizan las diferentes políticas públicas de vivienda en el Uruguay; para entender los asentamientos, como un fenómeno complejo, que data desde tiempo atrás en nuestra sociedad.

⁴⁹ Alvarez, María José. “*Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación restituida*”, Monografía de estudiante N° 6, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Montevideo, diciembre 2000, pag 26

⁵⁰ Ibidem, pag 27

4. ANTECEDENTES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN URUGUAY

4.1 Panorama en la construcción de Viviendas en Uruguay

En el presente capítulo se abordará analíticamente la situación de la vivienda en Uruguay, realizándose una breve reseña histórica del contexto en el cual surge la ley 13728 del 17 de diciembre de 1968; hasta la creación del Ministerio de Vivienda como organismo rector de las políticas habitacionales, territoriales y medio ambientales y las consecuentes modificaciones introducidas a esta ley que da cuenta de la nueva realidad institucional.

Primeramente se hará referencia a los cambios demográficos y a la configuración de los hogares que incidirán directamente en la construcción de viviendas para el período 1908 y 1963.

El panorama uruguayo en cuanto a población para el período considerado en el texto de referencia, se correspondía con una caída de la natalidad, una sociedad con una estructura de población envejecida, con una proporción mayor de adultos y ancianos. Estos cambios aparecen asociados a las nuevas transformaciones de la vieja familia patriarcal, que para el sector comerciante, agricultor y artesano constituía no sólo una unidad productiva que involucraba el trabajo de todos sus miembros, sino lazos de solidaridad ante la enfermedad y la vejez. Esta familia de tipo "patriarcal" se disuelve y aparecen nuevos núcleos familiares compuestos por un solo matrimonio con algunos miembros más⁵¹.

La información estadística del período, revela que esas nuevas transformaciones de la familia, van a estar relacionadas con el número de vivienda en el país, es decir que "el promedio integrantes de la familia pasó de 7 personas a sólo 3,7 y por esa causa el número de viviendas, en vez de multiplicarse por dos veces y media, se multiplicó, entre 1908 y 1963, por algo más de 5"⁵². Datos relevantes que expresan la incidencia de los cambios en la conformación de los hogares, en la evolución del número de viviendas.

⁵¹ Terra Juan Pablo "La construcción de viviendas en Uruguay" en "Vivienda N° 38", Editora Nuestra Tierra, Uruguay, 1969, pag. 3

⁵² Idem

EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE VIVIENDAS EXISTENTES

Años	Total del País	En Núcleos Poblados	Vivienda Rural Dispersa
1908	143.000	93.000	50.000
1920	207.000	137.000	70.000
1940	402.000	300.000	102.000
1960	682.000	564.000	118.000
1963	721.000	603.000	118.000

Fuente: CIDE Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-74 "Vivienda", Pág. vi 16

Tomado de Juan Pablo Terra "La vivienda". Ed. Nuestra Tierra (1969), pág 38

Si se analiza el presente cuadro, se visualiza el crecimiento sostenido e ininterrumpido para el período 1908-1963, observándose una fuerte tendencia hacia el año 1963 de 721.000 viviendas.

En cuanto al número de viviendas rurales predomina un crecimiento menor que las viviendas urbanas. Desde 1908 el número de estas últimas se multiplicó, por seis veces y media en comparación con las viviendas rurales. En el último período que corresponde al año 1960-1963, la cantidad aparece invariada.

Las explicaciones que se corresponden en la época con estas cifras, es que el total de viviendas rurales se haya reducido, o la reducción progresiva de la población rural. Datos que no están comprobados siendo simples estimaciones para el período.

4.2 Primeras Políticas de Vivienda

Si se analiza la realidad uruguaya y el contexto en el cual surgen las políticas habitacionales en nuestro país; se puede mencionar que a comienzos de siglo se empiezan a gestar las primeras soluciones habitacionales para los sectores sociales de nuestra sociedad.

Por tanto las primeras políticas públicas en viviendas de interés social surgen en 1921 con la Ley 7395 conocida con el nombre "Ley Serrato"; a través de la cual se materializó la intervención del Estado, en lo que respecta al financiamiento en materia de vivienda. La presente ley postulaba préstamos administrados por el Banco Hipotecario del Uruguay a los trabajadores formales (comprendiendo esta categoría: obreros y empleados afiliados a la Caja de Jubilaciones).

Esta ley apuntaba a una solución habitacional para estos sectores, otorgando préstamos *para la construcción de complejos habitacionales para alquilar, en aquellas zonas aledañas a los frigoríficos, saladeros e industrias.*

En años posteriores, específicamente en 1937, surge como consecuencia de esta ley, el Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE); cuyo objetivo era la construcción de viviendas populares. El INVE es considerado en aquella época un instrumento poco eficaz para proporcionar respuesta a la problemática habitacional en las capas asalariadas, manifestando su gestión en la *"ampliación de su producción a lo largo del tiempo, sin llegar a los niveles óptimos. Dicha política habitacional se llevaba a cabo a través de la construcción de complejos habitacionales de buena calidad, pero de carácter masivo"*⁵³.

La gestión del gobierno municipal de Montevideo tampoco estuvo ausente en el periodo 1948-1958, abarcando la construcción de complejos habitacionales con las mismas características del periodo anterior, pero de menor calidad.

Como es bien sabido en este periodo las acciones de la IMM se destinaban a buscar soluciones habitacionales para los sectores sociales más carenciados, apuntando a la erradicación de los cantegriles. De esta manera el gobierno municipal de Montevideo llevó a cabo la construcción de *"viviendas de emergencia o viviendas mínimas"*.

El Consejo Departamental en 1955 proporciona su mirada sobre esta gestión municipal, destacando *"cierta ausencia de un plan firme orgánico; en algunos casos una no muy acertada elección de los predios para la implantación de viviendas y también la dispersión de esfuerzos con grupos de pocas viviendas en zonas diversas, resultando entonces muy difícil la complementación de los mismos con centros caracterizados, culturales, deportivos, de asistencia social"*⁵⁴.

Por tanto se puede decir que esta gestión, en lo que respecta a las viviendas de emergencia, no proporcionó la solución esperada por el gobierno municipal y en cambio la ausencia de una propuesta firme en lo que respecta al ordenamiento urbano no lograron resolver la necesidad de estos sectores y en contrapartida agudizaron la situación de pobreza. *Se profundiza cada vez más la degradación de la calidad ambiental de estas áreas suburbana donde las mismas se ubican y estos complejos de viviendas se tugunizan.*

⁵³ Machado Gustavo "Pobreza Urbana, Políticas Públicas de Vivienda y Participación social" en *"Trabajo Social N° 27"*, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Montevideo, 2000, pág. 31

⁵⁴ Cecilio Miguel *"La Gestión Urbana en la Generación de los Tejidos Residenciales de la Periferia de Montevideo"*, Investigación realizada en el marco de las actividades docentes del Taller Pintos, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, CSIC, Montevideo, 1999, pág. 33

En el año 1953 "el primer grupo de viviendas de Emergencia ubicado en Camino Peñarol, Enrique Castro y Camino Guarapirú, se terminaba en 1954, a efectos de dar ubicación a un ranchario adyacente..... se siguió con 4 nuevos grupos de igual carácter, los barrios Ellauri, Marconi, Cadorna y Yugoslavia, terminados en 1955. El total de las viviendas de emergencia es actualmente de 572"⁵⁵. Cifras que advierten la cantidad de hogares que viven en precarias condiciones que no contribuyen a dignificar a la persona o a una higiene mínima, la gente se habitúa a vivir en la indigencia sin posibilidades de superación.

Estas cifras exigen una acción más profunda, no basta con demoler estas viviendas, porque mañana los habitantes se diseminan por otras zonas, formando nuevos tugurios, esta situación exige una respuesta concreta en lo que respecta a estrategias de recuperación social.

Junto a las viviendas de emergencia, el Consejo Departamental decidió implementar un nuevo programa, destinado a la creación de unidades de habitación dotadas de espacios adecuados, servicios públicos, para mejorar las condiciones de vida. Se apuntaba a la erradicación de la población en estos barrios, evitando de esta manera el surgimiento de tugurios; pero estas unidades de habitación no constituyeron una respuesta definitiva al problema de la vivienda.

En 1960 "la Comisión nacional de damnificados por las inundaciones de 1959, realizó un intenso programa de viviendas muy modestas que alcanzó a 1.300 viviendas en tres años."⁵⁶

Tomando en cuenta estas condiciones, como marco de gestión de nuevas políticas de vivienda, en 1961 el Instituto de Viviendas Económicas y el Banco Hipotecario comenzó a construir conjuntos de vivienda a partir de los préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo que se están acercando a la construcción de "4.000 viviendas"⁵⁷.

A estas gestiones del Banco Hipotecario habría que incorporarle la acción de otros organismos públicos, que han edificado en pequeñas cantidades como el Banco de Seguros con fines de inversión y entidades dedicadas a la vivienda rural.

"En toda su existencia, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas construyó aproximadamente 5.500 viviendas. En 30 años, representaba poco más de 180 viviendas por año promedio y bastante menos del 1% de las que se construyeron en el país en ese

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Terra Juan Pablo La construcción de viviendas en Uruguay en "La Vivienda N° 38". Editora Nuestra Tierra, Uruguay, 1969, pag.8

⁵⁷ Idem

periodo. Las cifras de los otros organismos son sensiblemente menores. El gobierno departamental de Montevideo, en 14 años de actividad, construyó 1.700⁵⁸.

Las presentes cifras nos proporcionan un panorama desalentador, que nos habla de los esfuerzos desproporcionados por los organismos públicos en relación a la problemática de la vivienda y la falta de iniciativas para revertir la situación a largo plazo.

Si volvemos la mirada hacia todas estas políticas de vivienda, se visualiza como característica fundamental el carácter asistencialista que reviste a estas políticas, no existiendo una respuesta concreta por parte del Estado en lo concerniente a la problemática habitacional, sino la intervención del Estado a través del "deseo de hacer algo", pero que no alteran la situación de la vivienda y en cambio agudizan más la situación de pobreza y exclusión social en la que viven estos sectores populares.

4.3 Puerta de acceso a la ley de Vivienda "El Plan de la C.I.D.E"

Antes de comenzar el análisis de la Ley 13728, se hará referencia al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social correspondiente al periodo 1965-1974, elaborado por la CIDE (Comisión de Inversión y Desarrollo). Este Plan es fundamental porque la presente ley recoge algunos principios generales del mismo.

Estos principios que postula el Plan Nacional y que posteriormente recoge la ley, conciernen al derecho que tiene toda familia de acceder a una vivienda adecuada, cualesquiera que sean sus recursos económicos.

El segundo principio postula que la política de vivienda debe estar pensada en el marco del desarrollo económico en general.

Estos principios son importantes ya que expresan la igualdad ante la ley y las mismas oportunidades para acceder a una vivienda digna y además piensa la política habitacional como pieza fundamental del desarrollo económico. Este es un tema fundamental que se relaciona con la intervención del Estado en el campo habitacional e implican pensar que el esfuerzo en materia de vivienda debe estar proporcionado a la capacidad económica total.

Esta igualdad se manifestaba en la posibilidad de que el Plan, se ajustara a la capacidad económica de las familias; de tal manera que los préstamos fuesen accesibles, de largo plazo y bajo interés y no superasen más del 20% de los ingresos familiares; se establecía un

⁵⁸ Idem

subsidio para las familias de bajos ingresos. Estos datos demuestran una preocupación de parte de los organismos públicos por el desarrollo urbano.

Este Plan prioriza la necesidad de construir viviendas, debido al crecimiento de los hogares en este periodo, "se establecía la construcción de 306.000 viviendas; con las siguientes finalidades para atender el crecimiento en el número de hogares 123.000 viviendas; para reponer las viviendas que en el decenio quedarían eliminadas por distintas causas, sustancialmente envejecimiento 132.000 y para ir subsanado el déficit acumulado 51.000"⁵⁹.

Cifras que advierten un importante número de viviendas que vienen a suplir, el deterioro de aquellas que han sido eliminadas; acompañando estos datos una importante cifra de viviendas que se corresponde con el crecimiento de los hogares.

También buscaba dar una respuesta de vivienda a los sectores más desprotegidos; abarcó a la clase media estimulando el sistema de ahorro y préstamos en estos sectores, desarrollando la ayuda mutua y el esfuerzo propio. Postulaba difundir la acción de las cooperativas y ampliar la construcción de vivienda por parte de los organismos públicos, superior a las 6.000 viviendas por año. A su vez define funciones a las entidades particulares, en cuanto extender la capacidad de construcción, ya que debían construir al final del periodo hasta un total de 30.000 por año⁶⁰. Se definían tipos de vivienda y estratos de ingresos que van a ser retomados por la ley de Vivienda.

Si se vuelve la mirada a este Plan, se puede mencionar que éste no generó soluciones importantes en cuanto a materia de vivienda se refiere, pero fue una puerta de acceso que permitió que la "Vivienda" fuera objeto de preocupación por parte de organismos públicos y entidades privadas. Una problemática como la vivienda que aparecía fragmentada se tornó objeto de debates que preludiaba adoptar decisiones. Estas decisiones requerían una propuesta firme por parte del Estado, la cual se materializó en la presente ley.

4.4 Ley de Vivienda 13.728

Como se mencionó anteriormente la problemática habitacional, requiere de la adopción de decisiones claras y concretas que no pueden esperar. Es así que el esfuerzo del Estado se concretó en un conjunto de disposiciones y normas que se ha convertido en el esqueleto en torno del cual se movilizan todas las acciones en el campo de la vivienda.

Juan Pablo Terra, arquitecto y electo diputado del Partido Demócrata Cristiano y miembro informante de la Comisión Parlamentaria para el Plan Nacional de Vivienda, expresa:

⁵⁹ *Idem*, pág. 38

⁶⁰ *Idem*

"Instalado en 1967 el nuevo parlamento, la Cámara de Diputados creó una comisión especial, integrada por todos los sectores políticos, para concretar un Plan Nacional de Vivienda. La Comisión trabajando a lo largo del año, con asesoramiento varios, concretó un proyecto al que se agregaron luego ajustes de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario, propuestos por el mismo Banco, y disposiciones sobre los Fondos Sociales, propuestas por el Poder Ejecutivo"⁶¹

Este proyecto tuvo que enfrentar varias presiones que provenían de los senadores quienes alegaban estar en desacuerdo con los mecanismos de reajuste en defensa del mantenimiento de leyes especiales. Estas presiones nucleaban a diferentes sectores de nuestra sociedad que temían que sus intereses se vieran afectados por estas nuevas disposiciones. Estos sectores respondían a los deudores del Banco Hipotecario, que querían seguir obteniendo beneficios de la inflación y los grupos favorecidos por leyes especiales; que veían peligrar sus intereses y un sector que estaba en contra del aporte de los sueldos, destinado al Fondo Nacional de Vivienda y sobre los mecanismos de recaudación.⁶²

Anteriormente se mencionó que esta ley retoma algunos principios básicos del plan de la CIDE, en primer lugar la igualdad de derechos en materia de vivienda; toda familia tiene derecho a acceder a una vivienda digna cualquiera sean sus recursos económicos; que cumpla con un mínimo habitacional definido por la ley. Además favorece especialmente la vivienda de interés social.

Este conjunto de normas es global, porque considera una serie de aspectos, en primer lugar la importancia de la coordinación de acciones entre el sector público y entidades privadas; orientados ambos hacia una finalidad social.

Mediante esta ley, cobra relevancia la función del Banco Hipotecario del Uruguay; en la administración de un Fondo Nacional de Vivienda. Este es creado con la finalidad de evitar la dispersión de recursos: gravando un impuesto del 2% de todos los sueldos y salarios y la captación del ahorro a través del sistema de ahorro y préstamo y la colocación de obligaciones hipotecarias reajustables.

En segundo lugar se busca atender aquellas poblaciones más desfavorecidas, dando respuestas a las necesidades de mayor contenido social; a través de la elaboración de un plan quinquenal; a realizarse para cada período de gobierno. Dicho plan consiste en un

⁶¹ Ibidem, pág. 39

⁶² Idem

balance de la situación del país, evaluando las necesidades más urgentes definiendo categorías de ingresos y los tipos de vivienda a partir de un mínimo habitacional.

Otro aspecto relevante, fueron las disposiciones destinadas a proporcionar un marco legal a las cooperativas de vivienda en sus diferentes modalidades: de ahorro previo y de ayuda mutua. Este marco legal constituye un instrumento fundamental que apoya la expansión del cooperativismo.

Sin lugar a dudas, las cooperativas de viviendas, constituyen un punto culminante de la labor llevada a cabo en este periodo; ya que representan modalidades nuevas en el país; no sólo por su estilo arquitectónico (son viviendas de buena calidad y bajo costo) sino también en lo que conciernen a organización y promoción social; constituyen verdaderas redes donde se tejen lazos de solidaridad, y movilizan a todos sus beneficiarios a participar, reivindicando un derecho tan importante como es la vivienda.

Junto a las disposiciones en lo que respecta a las cooperativas de vivienda, la ley también provee, la creación de Institutos de Asistencia Técnica, integrados por equipos multidisciplinarios destinados a la educación cooperativa, asistencia jurídica, financiera y social.

Un aspecto importante de esta ley y que no se puede dejar de mencionar, es la creación de una Dirección Nacional de Vivienda que ejercería la función de contralor de aquellos organismos públicos destinados al campo de la vivienda y que integran lo que se denomina el "sistema público de producción de vivienda, compuestos por el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, los municipios, y organismos relacionados a la vivienda rural como la CONAC o MEVIR y ejerce la función de definición de las áreas urbanas y suburbanas para la construcción de viviendas"⁶³.

MEVIR es (Movimiento pro-Eradicación de la Vivienda Insalubre Rural) "de carácter para-estatales, con el objetivo de construir viviendas, en el interior del país, también por el sistema de ayuda mutua, con financiación a través de recursos propios de origen tributario y del Fondo Nacional de Vivienda"⁶⁴.

Sin dejar de descartar un hecho fundamental para los créditos de vivienda, la presente ley fija el reajuste, unidad reajutable que equivaldría a \$ 1.000 en el momento de aprobarse la ley. La fijación del reajuste proporciona un equilibrio al sistema financiero que fluctúa de

⁶³ Ibidem, pág 46

⁶⁴ Machado Gustavo "Pobreza Urbana. Políticas Públicas de Vivienda y Participación Social" en "Trabajo Social N° 21", Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Montevideo, 2000, pág 32

acuerdo a la inflación, las tasas de inflación destrozan el sistema de crédito a largo plazo y bajo interés.

La ley dispone que se expresarán en unidades reajustables: "los ahorros de quienes depositan en el sistema de ahorro y préstamo; los préstamos; las cuotas de amortización e interés; las obligaciones que emita el fondo de vivienda para colocar en el mercado; e incluso, en ciertos casos, los mismos contratos firmados entre el propietario y las empresas constructoras. Así no ocurrirá lo que antes sucedía: que una persona solicitaba un préstamo, iniciaba la construcción y luego los encarecimientos desbarataban el financiamiento de la obra"⁶⁵

Varios acontecimientos se suscitan después de la puesta en marcha de esta ley de vivienda. Entre estos cabe mencionar, la creación del Ministerio de Vivienda y Previsión social en el año 1974; que tenía como cometido integrar a la sociedad "aquellos grupos marginales, mediante el otorgamiento de una vivienda de características técnicas mínimas para poder atender el mayor número posible de beneficiarios y que se entregarían en venta subsidiada"⁶⁶

Tres años más tarde este Ministerio se suprime al igual que el INVE, concentrándose las responsabilidades en materia de vivienda en el Banco Hipotecario del Uruguay y en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas; a este último le competía la administración de recursos a invertir en materia de vivienda, las tasas, y los plazos de préstamos que se otorguen y las normas de captación del ahorro. La derogación de este Ministerio de Vivienda y Previsión social implicó desde el punto de vista social, la imposibilidad de realizar programas dirigidos a los grupos de escasos recursos; repercutiendo en la gestación de nuevos cinturones de pobreza al quedar sin amparo este sector de nuestra sociedad.

La instauración de la dictadura militar en el año 1973, produjo una serie de transformaciones que impactaron en el mercado laboral con el consecuente aumento de la desocupación y el desempleo, el descenso del salario real, así como nuevos cambios en materia de educación, salud, vivienda; ocasionando un proceso de regresión de las clases medias y de los sectores populares de la sociedad uruguaya, con respecto a su calidad de vida.

Esta aplicación de un modelo neoliberal, se ha hecho sentir en el campo de la vivienda en este periodo, a través de la Ley de Arrendamientos urbanos del 74, a partir de la cual se

⁶⁵ Terra Juan Pablo La construcción de viviendas en Uruguay en "La Vivienda N° 38" Editora Nuestra Tierra, Uruguay, 1969, pág 43

⁶⁶ Terra Juan Pablo; Camou "Foro Juvenil N° 1 El proceso de Vivienda del 63 al 80", Serie Análisis, Uruguay, 1963, pág 6

produce un "importante número de juicios, desalojos, que motivó no obstante en la aprobación de algunos mecanismos de prórroga de lanzamientos, contemplando exclusivamente a los inquilinos de bajos ingresos, buenos pagadores, con contrato anterior a 1974"⁶⁷

Un estudio realizado para la ciudad de Montevideo en 1996 revela que "en 1984 un 22,3% de los jefes de hogar contestaron que su decisión de mudanza al asentamiento estuvo orientada por motivos de desalojo, demolición"⁶⁸. Estas cifras proporciona un panorama acerca de la incidencia de este nuevo modelo con respecto al descenso de la anterior calidad de vida de los sectores populares.

A su vez al inicio de la década del 80, se produce una serie de transformaciones, inscribiéndose el país en un contexto de movilizaciones sociales relacionadas al movimiento cooperativo, resurgimiento de los sindicatos y la participación popular por medio de las organizaciones sociales, en busca de una respuesta a sus necesidades básicas insatisfechas. Estas movilizaciones populares constituyeron verdaderos canales que llevaron a la recuperación de espacios democráticos a través de la CONAPRO (Concertación Nacional Programática) donde se incorporaron las organizaciones políticas y sociales en la planificación de soluciones a los problemas que vivía el país en aquel entonces⁶⁹

En 1985 el país recupera la vida democrática; pero los problemas económicos y las situaciones de pobreza que se habían ido manifestando durante largo tiempo persisten lo cual implica encontrar alternativas concernientes a la recuperación de la calidad de vida.

Con respecto a esto el gobierno municipal de Montevideo junto al Banco Hipotecario del Uruguay llevan a cabo la implementación de un programa habitacional de emergencia dentro de este programa; cabe destacar el "Plan Aquiles Lanza" como propuesta a la solución del problema de vivienda para las familias de asentamientos precarios o que viven en cantegriles a través de la ayuda mutua.

⁶⁷MVOTMA Comisión para la normalización de asentamientos irregulares" *"Asentamientos Irregulares"*, Montevideo, 1996, pág. 10

⁶⁸ *Ibidem* pág. 105

⁶⁹ Machado Gustavo "Pobreza Urbana, Políticas Públicas de vivienda y Participación social" en *"Trabajo Social N° 21"*, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social Montevideo, 2000, pág. 33

Este Plan sólo alcanzó a erradicar 9% de los cantegriles montevideanos 450 viviendas, teniendo como proyectado para el quinquenio 85-90 la construcción de 5000 viviendas⁷⁰

Dichas cifras demuestran que no se logró cumplir con las expectativas, que las autoridades desde el gobierno municipal y el Banco Hipotecario se había planteado; lo cual constituye una falla en la implementación de estos programas de vivienda para el sector. La "falla" de este programa radica en la no realización de un proceso socio-educativo que acompañe la construcción de la vivienda, modificando espacios de la vida cotidiana de la población: hábitos comunicativos y costumbres; y la no estimulación a la participación; traduciéndose estos factores en la mala calidad de la vivienda; al decir de un beneficiario "algunas de las viviendas de los barrios terminados presentan rajaduras y deterioros importantes. La pinta es muy buena, pero la construcción en sí; no, empezamos bien pero terminamos mal"⁷¹

A su vez esto nos demuestra que la erradicación de los asentamientos precarios no sólo obedece a la implementación de los programas de vivienda, sino que se deben considerar las necesidades de estos grupos; que no sólo son la vivienda sino también la salud, educación, el trabajo. En la medida que se implementen programas de tal magnitud sin considerar los factores que están detrás de la necesidad de vivienda, sólo se reforzarán los círculos vicios de pobreza, desempleo y exclusión.

4.5 Ley del Ministerio

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) se creó en 1990. Su creación se produce en tiempos de reforma del estado, de ahí se define el perfil de las funciones que este organismo debe cumplir; las cuales están relacionadas a su rol de promoción, supervisión y control de las entidades que actúan en materia de vivienda y la formulación y evaluación de los planes de desarrollo urbano.

A pesar de la creación del Ministerio, el Banco Hipotecario del Uruguay, sigue desempeñado sus funciones en materia de vivienda, atendiendo a una franja de población cuyos ingresos superan las 60 unidades reajustables. Aquellas familias que se encuentran por debajo de esta franja acuden al Ministerio de Vivienda.

A su vez por la Ley 16.237 de 12 de enero de 1992 se introducen una serie de modificaciones a la Ley de Vivienda 13.728. Esta nueva ley introduce una serie de cambios importantes, como son la vivienda de 32 metros cuadrados (llamada Núcleo Básico

⁷⁰ Acosta Blanca, Decia, María del Carmen; y otros "Investigación Evaluativa del Plan Aquiles Lanza" en Cuadernos de Investigación en Trabajo Social N° 2" Escuela Universitaria de Servicio Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1993, pag 65

⁷¹ Ibidem, pag 69

Evolutivo). Estas construcciones son de baja densidad de mediano o gran tamaño, de bajo costo y calidad, ubicadas en zonas de la periferia. Aquí se puede observar un primer corte con la ley anterior que consideraba un mínimo habitacional, con respecto al número de ambientes indispensables, según criterios de hacinamiento, ahora se aceptan estas unidades para atender las situaciones de grave carencia habitacional que requieren de una respuesta urgente.

También aporta un nuevo marco normativo para las cooperativas de vivienda, teniendo que inscribirse éstas, junto a los Instituto de Asistencia Técnica en un registro que llevará a cabo el MVOTMA y a su vez podrán presentarse a licitación o llamados de presentación de propuestas que realice el sistema público de viviendas, cumpliendo con determinados requerimientos como un nivel determinado de ingreso que deben reunir los socios de las cooperativas y situación familiar y otras condiciones según el llamado.

A su vez se definen las funciones que le competen aquellos organismos que establezcan convenios en la construcción de los núcleos básicos evolutivos y las Intendencias Municipales, a estas últimas le competen la implementación de programas de asistencia social y asistencia técnica suministrando materiales o recursos proporcionados por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización⁷²

De esta manera se dispone la creación por el MVOTMA de una Comisión Asesora, unificando la acción del MVOTMA, del Banco Hipotecario, Intendencias del interior, Intendencia de Montevideo, Ministerio de Trabajo y Seguridad social, MEVIR, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Defensa Nacional, gremiales de empresarios, trabajadores de la sociedad, Institutos de Asistencia Técnica, Cooperativa.

Como reacción a los Núcleos Básicos Evolutivos, surgen sectores organizados en asentamientos irregulares y desalojos, apoyados por FUCVAM, constituyendo cooperativas de ayuda mutua; siendo de mejor calidad en las construcciones, con un desarrollo integrador que facilita el protagonismo, la participación y la estimulación a la organización. Estas cooperativas de vivienda cuentan con el asesoramiento de Institutos de Asistencia Técnica, compuestos por grupos interdisciplinarios que son responsables del proyecto de la cooperativa.

Las acciones del MVOTMA, se concretó en este periodo correspondiente a los años 1991-1995, en el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAB). Este sistema permite el

⁷² MVOTMA Dirección General de Secretaría. Centro de Documentación, Información y Difusión "Texto Ordenado de la Ley 16237", Uruguay, 1992, artículo 115.

acceso a la vivienda por parte de aquellos sectores de escasos recursos, a través del esfuerzo del ahorro, más el apoyo del Ministerio por medio de un subsidio y un préstamo con plazo máximo de 25 años. Con este programa el MVOTMA anuncia su rol de promotor en el acceso a la vivienda; mediante la asistencia de los sectores que no cuentan con los recursos suficientes para participar en el mercado.

Este nuevo sistema consiste en una modalidad de atención, en forma diferencial mediante cuatro franjas de ingresos. Las familias que acceden a tipos de vivienda del nivel I (Núcleo Básico Evolutivo Mejorado) tienen que completar un ahorro mínimo previo de 5 UR, una vez que el beneficiario habita su vivienda debe pagar 2 UR durante 5 años; una que es destinada al FOROME (Fondo de retorno de mejoras) y otra a una ONG que trabajará en la zona; mediante un acompañamiento post-obra en el área social.

En 1997 el Núcleo Básico Evolutivo se modifica debido a los costos de construcción, surgiendo el Núcleo Básico Evolutivo Mejorado, estas son viviendas de 32 metros cuadrados, con baño, cocina, un dormitorio con la cimentación para dos ambientes, persistiendo la situación de hacinamiento que en las anteriores construcciones, lo cual no constituye una solución habitacional para estos sectores.

Este programa al focalizarse en determinada franja de población, que son aquellas familias que perciben entre 0-30 UR, no consideran otros sectores que se encuentran en una franja de 30-60UR, y que carecen de programas que contribuyan a proporcionar una respuesta a su problema de vivienda para este sector. Esta gestión del Ministerio a través de estas políticas focalizadas, obliga a reflexionar acerca de si el objetivo de las políticas públicas es eliminar las barreras existentes y la fragmentación social; a través de la focalización sólo se consigue reforzar las distancias existentes y las barreras que no posibilitan la integración del ciudadano al medio urbano.

El MVOTMA en relación a este sector que percibe entre 30-60 UR, realizó un llamado en 1998 para viviendas de 2 y 3 dormitorios, que no generó una solución habitacional para estos sectores; los mismos son incorporados en programas del Banco Hipotecario o a las cooperativas de vivienda⁷³

Estas políticas resaltan la emergencia, desconociendo que los marcos de generación y aplicación de las políticas públicas están cambiando; lo que exige nuevos horizontes de gestión y participación por parte del Estado.

⁷³ Machado Gustavo. *"Del dicho al hecho, el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay. Pobreza urbana, políticas habitacionales y participación social"*. Tesis de la maestría en Servicio Social Udelar- UFRJ, Montevideo, 2002, pag 152.

5. EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA

En este capítulo final se abordará el estudio del "Estado" en relación a las políticas públicas de regularización o erradicación de los asentamientos montevideanos en proceso de reforma del Estado.

5.1 El Estado ¿en contexto de transformación?

En las últimas décadas la mayoría de los países latinoamericanos experimentan profundos cambios en lo que respecta al Estado, nación y a la sociedad civil. A su vez se ha ido incorporando a la agenda pública de éstos países un tema fundamental; la idea de crisis del Estado de Bienestar que en el imaginario colectivo ha cobrado aliento propio; lo cual implica pensar el tema de la reforma del Estado en otros términos; esto es: de qué se trata de crisis o transformación

Definitivamente no se trata de volver al Estado de Bienestar del pasado. Ahora bien, lo que sí es posible es recoger algunos aspectos fundamentales de aquel estado; para comprender el modelo estatal actual, de corte neoliberal

El Estado de Bienestar fue una construcción que predominó en la "sociedad salarial" con un fuerte componente social y de ciudadanía, edificando su sistema en base a una determinada sociedad: reforzando el fortalecimiento de la familia nuclear, que ya no es la pauta en la sociedad actual; implicando un Estado regulador e intervencionista en la producción, los servicios y el comercio, y en la redistribución del ingreso; atendiendo las demandas de los trabajadores

Desde fines de los el '60 emergen corrientes regresivas que desembocarán hacia los '80 en un franco cuestionamiento del modelo de bienestar, con respecto a la lógica estatal y la pérdida del monopolio en la prestación de los derechos sociales; surgiendo un nuevo modelo de "corte neoliberal" cuya lógica consiste en devolverle al mercado la autonomía, con la consecuente reducción del Estado en sus funciones de promoción e integración social.

A medida que el Estado de Bienestar va perdiendo capacidades para intervenir, delega potestades en la familia y la sociedad civil, para decidir y negociar; transfiriéndoles la responsabilidad del déficit social

Ese panorama desalentador se viene manifestando desde los '80, agravándose en la actualidad para nuestro país, con el consecuente decrecimiento del Producto Bruto Interno, las altas tasas de desocupación y el mayor endeudamiento debido al "ajuste estructural y la

deuda externa". El ajuste estructural implica a los estados nacionales, adaptar sus economías a las nuevas condiciones de la globalización económica, sumado a esto la deuda externa que ha conspirado en desmedro del crecimiento económico y de la acumulación⁷⁴.

"El endeudamiento externo significó para América Latina, el medio por el cual sus Estados y economías quedaron más firmemente atadas a la crisis internacional y permitió a los países centrales principalmente Estados Unidos controlar su propia situación interna, aumentando su déficit fiscal, asegurando su funcionamiento por el aumento periódico de las tasas de interés, que tiene como consecuencia directa, el crecimiento de la deuda para el resto de los países endeudados"⁷⁵.

El ajuste fiscal y el endeudamiento externo tienen un importante costo para aquellos sectores populares de la sociedad, ocasionando la debilidad del Estado frente a los estados poderosos y al deterioro de las funciones del Estado frente a los problemas de bienestar de la sociedad en su conjunto, con el consecuente crecimiento de la pobreza y la desocupación para este sector.

Ante el crecimiento acelerado y sostenido de la pobreza es necesario reflexionar con respecto que no estamos en una situación que el Estado desapareció; no hay un retiro del Estado, sino que asistimos a una etapa de redefinición de las funciones del Estado no sólo en el campo económico sino también social. Esa redefinición de funciones están asociadas al rol del Estado; el mismo pasa de "prestador de servicios a financiador de servicios" contratados por agentes privados; como camino para paliar la crisis fiscal e incrementar la eficiencia de los servicios"⁷⁶.

En los últimos años se han incrementado los debates que nos hablan de este rol del Estado frente a la privatización; las diferentes discusiones se centran en el Estado es ineficiente por no estar sujeto a la dinámica privada, por desincentivar la competencia y las innovaciones y al concentrar en manos del Estado la producción; éste cometería errores que no sucederían si interviene el sector privado.

En este contexto las políticas asumen el carácter de ser focalizadas fundamentadas en la necesidad de que los fondos asignados se destinen a la población objetivo de la política social. Desde esta perspectiva neoliberal las políticas sociales son consideradas "una dimensión del gasto, no de la inversión y el concepto de desarrollo social se diluye y cede

⁷⁴ Grassi, Estela; Hinzte, Susana; Neufeld, María Rosa. "Políticas sociales y ajuste estructural: un análisis del sistema educativo de obras sociales y de las políticas alimentarias". Serie Ciencias Sociales, ESPACIO, Buenos Aires, 1994, pág. 24

⁷⁵ Ibidem, pág. 26

⁷⁶ De Martino Mónica "Políticas Sociales y Familia, Estado de Bienestar y Neo- Liberalismo Familiarista" /1 pág. 5

terreno al de compensación social"⁷⁷ Estas políticas focalizadas son en si mismas contradictorias abandonando su pretensión de alcanzar a la población objetivo, asumiendo como inevitable la canda y la asistencia, pretendiendo llevar recursos paliativos que provengan minimamente las necesidades básicas.

De esta manera las prácticas reiteradas en políticas sociales de tipo asistencialista, refuerzan la filantropía perdiendo su perfil de ser redistributivas; inhibiendo a su vez el ejercicio de los derechos sociales y los procesos de promoción social. A su vez las políticas son destinadas a "compensar" los efectos negativos que la economía produce. Estos efectos recaen sobre aquellos sectores populares que menos participan del sistema económico.

En este modelo neoliberal se asiste también a la transformación de las políticas públicas de vivienda, debido a que las ciudades deben reestructurar las políticas urbanas, "puesto que disminuyen los recursos y las acciones de los gobiernos nacionales sobre el territorio, lo cual obliga a los locales a generar más ingresos propios a través de expandir e incrementar los gravámenes fiscales y establecer nuevas formas de relación entre lo público y lo privado para el suministros de servicios urbanos"⁷⁸.

Frente a un Estado de bienestar que daba respuesta a la problemática de vivienda con política de bajo costo, hoy nos enfrentamos con un nuevo modelo de "corte neoliberal", en la cual la vivienda es una problemática que debe resolverla el propio individuo. De esta manera se puede decir que es la lógica del mercado la que está predominando cuando las políticas se focalizan, y cuando los recursos sociales públicos destinados a la vivienda resultan escasos, dejando a amplios sectores cada vez más en situación de pobreza.

5.2 La Vivienda: una mirada desde el Estado

"Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales para ese fin"⁷⁹

La vivienda económica como menciona el artículo constitucional, es la que la Ley de vivienda 13.728 define como vivienda de interés social; la cual los organismos públicos estimulan su construcción para el conjunto de la población.

⁷⁷ Ibidem, pág. 4

⁷⁸ Zicardi Alicia "Las ciudades y la cuestión social. Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina". Grupo de trabajo C.I.A.C.S.O, Buenos Aires, s/f, pág. 87

⁷⁹ Cámara de Representantes "Constitución de la República Oriental del Uruguay". Uruguay, 1997, artículo 45

En el área habitacional; la implementación de políticas de vivienda, que den respuesta a la situación de aquellos sectores populares es una obligación irrenunciable por parte del Estado

La vivienda es un derecho inalienable de toda persona y es el núcleo fundamental de la vida de la familia. Ese derecho no sólo se refiere a la calidad de la casa en la cual la persona habita; sino también con el medio ambiente en el cual se desarrolla la vida, así como con los servicios básicos (agua potable, luz eléctrica, infraestructura necesaria (escuelas, centros de salud, lugares recreativos, plazas)⁸⁰.

A su vez es una de las necesidades básicas de los seres humanos, es el lugar donde nos relacionamos, nacemos y crecemos, a su vez las condiciones en las cuales habita la persona determina su salud física, mental y su bienestar social⁸¹

La satisfacción de esta necesidad varía según las políticas implementadas desde el Estado. Cuando la acción del Estado es nula, la cuestión de la vivienda queda ligada a la capacidad, recursos e iniciativa individual de cada familia; emprendiendo un largo camino de lucha por el techo propio. Esto se ve agravado en nuestro país por la magnitud del déficit, los costos de construcción y la falta de capitales disponibles, la acelerada urbanización y la especulación en el mercado habitacional que enfrenta los fuertes intereses privados convirtiéndose en un problema que debería resolverlo el individuo con sus propios recursos.

La vivienda como necesidad básica de los seres humanos, como derecho social y como mercancía convive en un sistema que prioriza esta última, cuestionando ésta como derecho social, alienando al individuo en la propia ciudad⁸². Ante la ausencia de respuestas desde el Estado se dan respuestas espontáneas de las familias que padecen carencias de viviendas. Sin embargo como consecuencia de esto es que muchas respuestas sean viviendas de baja calidad y sin los servicios básicos, cuya expresión más evidente son los asentamientos precarios.

⁸⁰ Acosta Blanca; Decía María del Carmen; Dornell, Teresa; Oholegui, Cristina; Rovira, Cristina; Velásquez, Elena "Investigación Evaluativa del Plan Habitacional Aquiles Lanza" en "Cuadernos de Investigación en Trabajo Social N° 2", Escuela Universitaria de Servicio Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1993, pág 79

⁸¹ Ibidem

⁸² Machado Gustavo "Del Dicho al Techo; el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay. Pobreza Urbana, Políticas habitacionales y participación social". Tesis de la maestría en Servicio Social. Udelar-UTR, Montevideo, 2002, pag 40

“Una vivienda aceptable que proporcione al hombre la grata sensación de bienestar y reposo influye sobre su capacidad para el trabajo, su salud mental, física e inclusive sobre su productividad”⁸³

5.3 Hacia la erradicación o regularización de los asentamientos montevideanos

En el presente apartado, se busca abordar la discusión central que se ha ido generando con respecto a las actuales políticas de erradicación o regularización de los asentamientos montevideanos, tendientes a analizar si estas políticas de regularización o erradicación, son soluciones para los asentamientos irregulares.

Los esfuerzos desde el gobierno municipal en lo local como del MVOTMA en lo nacional han estado dirigidos a impulsar políticas de ordenamiento urbano y regularización que a pesar de la existencia de éstas, subsisten dificultades para enfrentar la pobreza; debido a la descoordinación de las políticas públicas de vivienda a lo que se agregan las dificultades presupuestales que ha manifestado la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Realizando una breve reseña histórica se podría mencionar, que las primeras políticas de regularización, surgen desde la Intendencia Municipal de Montevideo y del MVOTMA a partir de 1990. En esta primera etapa que corresponde a 1990-1994 se concretiza la regularización de 9 asentamientos comprendiendo más de novecientas familias y en la segunda administración comprendida 1995-2000 se regularizan 16 asentamientos comprendiendo a 1500 familias⁸⁴.

Fundamentalmente las acciones del gobierno municipal de Montevideo, se concretan en la aprobación por la Junta Departamental de Montevideo del Decreto 24.654; de creación de la Cartera Municipal de Tierras para Viviendas en el año 1990; la cual constituye una pieza fundamental para dar respuesta a la situación jurídica de los asentamientos irregulares. La Cartera de Tierras está destinada a Fondos sociales y Cooperativas y pretende regularizar los asentamientos existentes en los predios municipales y prever la creación de nuevos asentamientos.

En su artículo sexto, el Decreto establece “para el caso de terrenos de propiedad municipal en que ya existan asentamientos de población de un grado de consolidación importante, caracterizado por la existencia de viviendas de materiales estables y duraderos y la

⁸³ Acosta Blanca; Decia María del Carmen, Dornell Teresa; Oholegui Cristina; Rovira Cristina; Velásquez Elena “Investigación Evolutiva del Plan Aquiles Lanza” en “Cuadernos de Investigación en Trabajo Social N° 2”, Escuela Universitaria de Servicio Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1993, pág. 52

⁸⁴ Fortuna Juan Carlos “Asentamientos Irregulares Urbanos: Todo un desafío para las Políticas sociales” en “*Vivienda Popular* N° 5”, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo, julio 1999, pág. 30

habitación en forma permanente de las mismas, dichos terrenos serán otorgados a las familias que habitan en los referidos asentamientos de acuerdo con las estipulaciones del presente decreto”⁸⁵

En 1996 se produce la creación de la Comisión para la Normalización de los Asentamientos; ésta comisión tiene como finalidad elaborar un diagnóstico de la real situación de los asentamientos irregulares, implementando la regularización jurídica, social y urbanística de dichos asentamientos.

En 1998 se aprueba un Decreto de Normas para la Regularización de Asentamientos en el Departamento de Montevideo, que organiza la intervención del gobierno municipal, en materia de vivienda y proporciona seguridad jurídica a los habitantes de los asentamientos y adecuar las viviendas y su entorno a la normativa involucrada. Los programas de regularización en este marco deberán contemplar el mejoramiento de la infraestructura física y social.

Actualmente el Gobierno Municipal de Montevideo sufre en múltiples ámbitos a un Estado que ha sido desmantelado de las funciones asistenciales. Destaquemos algunas de las acciones que lleva a cabo, la cartera de tierras, las actividades de la “Comuna Mujer” y las policlínicas que atienden consultas de medicina general.

A su vez actúa en su carácter de ejecutante directo del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. Éste Programa ha tenido un desarrollo escaso en Montevideo, y con un gasto importante, ya que se destinan “ 92.400.00 U\$S en mejoramiento de barrios, comprendiendo inversiones directas unos 70.000.000 U\$S destinadas a servicios sociales en asentamientos irregulares y actividades necesarias para regularizar la propiedad y otorgar títulos de propiedad de lotes que ocupan los residentes”⁸⁶

Cifras proporcionadas por el presente programa demuestran la poca ejecución que ha tenido el mismo en Montevideo, si se considera que Montevideo concentra el 84,5% de los asentamientos del total del país. Considerando que los asentamientos que se encuentran en etapas del proceso de regularización, las situaciones aprobadas en agosto del 2003 corresponden en su mayoría pertenecen a aquellos asentamientos del interior del país, siendo aprobadas 29 situaciones, dentro de las cuales corresponden 20 a la Intendencia Municipal de Montevideo, como organismo coejecutor y 8 al MVOTMA y 1 al M.T.O.P, estando en estudio 6 asentamientos correspondientes; 2 a la Intendencia Municipal de

⁸⁵ Ibidem, pag 29

⁸⁶ IMM Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. “Objetivo del Programa” Montevideo, 2003, pag 1

Colonia como organismo coejecutor, 1 a la Intendencia Municipal de Maldonado, 1 a la Intendencia Municipal de Montevideo (Villa Prosperidad) y 2 la Intendencia Municipal de Rivera⁸⁷

Todas estas acciones tendientes a la regularización de los asentamientos, son un avance en materia de vivienda, que consideran el derecho para estos sectores de asegurarse la propiedad jurídica de sus viviendas, el derecho al lugar que se ocupa, pero no proporcionan soluciones a las carencias específicas como el empleo, la educación y la salud. Los planes de regularización deberán considerar estos factores, para revertir la situación de los asentamientos irregulares y contribuir a erradicar las causas estructurales más profundas que hacen a la gestación de los procesos de segregación urbana.

“Una trabajadora social del sector público señala es positivo mejorar los servicios de un asentamiento sólo que eso acarrea otra situación que es cumplir con obligaciones. Por ejemplo el pago de la conexión de agua o luz y eso después no lo pueden sustentar. Las familias deben tener un sueldo estable mínimo como para poder absorber esas obligaciones”⁸⁸

Estas reflexiones buscan cuestionar los planes de regularización, que deberían ser acompañados de políticas económicas que generen fuentes de trabajo adecuadas para que las familias puedan autosustentarse y hacer frente a sus obligaciones.

A su vez los planes de regularización implementados desde el MVOTMA tampoco han logrado resolver la situación de los asentamientos irregulares, contribuyendo a reforzar la fragmentación social y la segregación urbana. ejemplo de esto es la construcción de los núcleos básicos evolutivos, debido a su forma y por el bajo nivel socioeconómico con carencias de servicios básicos y el área geográfica donde se ubican, tienden a consolidar determinadas áreas geográficas para los sectores de extrema pobreza

En el año 2002 “a través de los convenios del Ministerio con Intendencias Municipales se prevé la construcción de 842 viviendas con destino al traslado de familias residentes en asentamientos irregulares a regularizar en el marco del PIAI”⁸⁹

⁸⁷ Ver Anexos, Planilla resumen de las “Etapas de Proceso de Regularización”

⁸⁸ Veiga Danilo; Rivoir Ana Laura “*Fragmentación socioeconómica y Desigualdades sociales. El caso de Salto*” Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Montevideo, 2002, pag 12

⁸⁹ MVOTMA Dirección General de Secretaría “*Resúmenes de Asentamientos MI OTMA y PIAI*” Montevideo, 2002, pag 190

Asimismo se produce en este mismo año "el realojo de asentamientos en el marco del MVOTMA.-PIAI, correspondiente a la construcción de 146 NBE para familias de ingresos de 0 a 60 UR para la regularización de asentamientos"⁹⁰

En estos sectores la exclusión no solamente se manifiesta en la dificultad para acceder a los servicios, fragilidad en la estrategia de sobrevivencia; escasa escolaridad, jefes de hogar con poca preparación, trabajos informales, importantes carencias materiales como viviendas inadecuadas, en terrenos ajenos y sin servicios básicos agua, luz eléctrica, saneamiento, vialidad. Se puede mencionar que es una exclusión de los mecanismos formales, de las políticas sociales que den respuesta a sus condiciones de vida. Dada esta multiplicidad de factores que se encuentran en la situación de estos asentamientos, no es raro que la aplicación de programas sociales en forma aislada sin tratar todos estos factores, no logren alejar a estas familias de la situación de pobreza.

Todos estos planes de regularización son expresión de las transformaciones por la cual está atravesando el Estado, con un importante cuestionamiento a la asignación eficiente de recursos para la inversión de políticas de vivienda y representa un cuestionamiento a las políticas de reordenamiento urbano que se están llevando a cabo desde el Estado. Esto nos obliga a reflexionar acerca de la intervención estatal en materia de vivienda, y arribar a un cuestionamiento con respecto a que se hace necesario que el Estado asuma un nuevo papel social en la política de vivienda, generando a su vez políticas de empleo, que mejorarán las condiciones de trabajo de los sectores de menores recursos. Estos elementos ofrecerían "alternativas formales a quienes hoy no tienen más que las irregulares"⁹¹

⁹⁰ Ibidem, pág 189

⁹¹ Rivoir Ana Laura; Veiga Dando "Desigualdades sociales y Pobreza urbana: Asentamientos Irregulares en Montevideo" en "Vivienda Popular N° 11", Ed Profi, Montevideo, noviembre 2002, pág 18

6. CONCLUSIONES

Como se ha ido mencionando a lo largo de este trabajo, el crecimiento de los asentamientos irregulares en Montevideo, se encuentra directamente relacionado a los cambios en el mundo de trabajo, asociadas al incremento del desempleo, y de las formas precarias de inserción laboral y flexibilización de la jornada de trabajo. A lo que se agregan otros factores como la disminución del papel del Estado, para dar respuesta a la problemática de la vivienda, así como la liberación del mercado de alquileres con un incremento de los precios de la vivienda que han incidido en la expulsión de estas poblaciones a la periferia de la ciudad. Ante este crecimiento de los asentamientos irregulares en Montevideo, han surgido propuestas de acción desde el Estado, tendientes a la regularización o erradicación de los asentamientos a través de las políticas públicas de ordenamiento urbano.

Las políticas públicas de vivienda promovidas en proceso de reforma del Estado, no han logrado erradicar la pobreza urbana. En contrapartida estas políticas se caracterizan por ser fragmentadas, reforzando los procesos de segregación residencial y fragmentación social, debido a la lógica con que fueron pensadas, desde una racionalidad tecnocrática centrando el problema en la propiedad de la tierra; desconociendo las verdaderas condiciones de vida en la que estas familias habitan. Varios ejemplos a lo largo de este trabajo han sido citados, para mencionar algunos, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares que si bien es un intento para mejorar la situación no ha proporcionado una solución rápida al problema, concluyendo obras en algunos asentamientos montevideanos, quedando diluida su presencia en la soluciones que el impone el BID, que no se adaptan a la realidad de las diversas familias que viven en un mismo asentamiento.

Lo mismo ha sucedido con las acciones llevadas a cabo por el Ministerio de Vivienda que no han logrado revertir la situación, una clara muestra de esto es la implementación del programa SIAV que tiende a ser focalizado para los sectores empobrecidos, promoviendo la integración de estas poblaciones a la ciudad, pero portando en su interior una contradicción en la forma en que se localizan geográficamente estos complejos en los bordes del casco urbano, que tienden a reforzar los procesos de fragmentación social y segregación espacial.

Frente a un estado con una capacidad demasiado débil, para encontrar una respuesta a los problemas sociales y dada las condiciones de vida en la que habitan estos grupos; se torna compleja una solución a corto plazo frente a una problemática social de tal magnitud. Por lo cual se hace necesario "repensar" a largo plazo el papel del estado en materia de vivienda, con un rol más protagonista garantizando el derecho a la propiedad y a la vivienda. Con un

accionar más eficaz a través de la integralidad de las políticas sociales en materia de vivienda, educación, salud, trabajo y seguridad social. Esto lleva a que cuestionemos las políticas de regularización cuando buscan proporcionar una solución al problema de la tenencia de terrenos; pero a su vez seguirán surgiendo nuevas cuestiones acerca de ¿cómo pagar la luz y el agua, sin tener antes un trabajo?. De esta manera, el problema no sólo pasa por regularizar la propiedad, sino que hay otros factores como el trabajo que están incidiendo en mejorar la calidad de vida de estos hogares.

Para culminar se terminará con una frase "Los ciudadanos se convierten en consumidores, y el que no puede consumir una vivienda queda fuera y pierde ciudadanía"⁹². Esta frase cuestiona los derechos del ciudadano; en cuanto a que la vivienda es un derecho garantizado por la Constitución y los Documentos de los Derechos Humanos y se especula con este derecho; al considerarla como mercancía, aquellos sectores que no se encuentren en condiciones de adquirir una vivienda digna, es decir de ser "consumidores", son expulsados de la ciudad.

⁹² Sempol Diego "Asentamientos Irregulares. La territorialización de la Pobreza" en *"Danto Breda"* Montevideo, 24 de mayo 2002, pag 20

7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- **Alvarez, Rivadulla, Maria José:** "Asentamientos Irregulares Montevideanos. La Desafiliación Resistida". Monografía Nº 6. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Montevideo, diciembre 2000.
- **Astori Danilo y otros:** "Los marginados uruguayos: teoría y realidad". Ed Banda Oriental, Uruguay, 1986.
- **Acosta, Blanca; Decia, María del Carmen; Dornell, Teresa; Oholegui, Cristina; Velásquez, Elena:** "Investigación Evaluativa del Plan Aquiles Lanza". Cuaderno de Investigación en Trabajo Social Nº 2. Escuela Universitaria de Servicio social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, 1993.
- **Baráibar, Ximena:** "Temas viejos en tiempos nuevos: aproximaciones al debate sobre la exclusión social". Tesis de la maestría en Servicio Social. UdelaR- UFRJ. Montevideo, 1999.
- **Bentura, Pablo:** "Segregación Territorial. El fenómeno de los asentamientos en Montevideo". "Los Debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional". Seminario- Taller, CSIC, FCS Regional Norte, DTS, DOBLE CLIC. Montevideo, 2003.
- **Cámara de Representantes:** "Constitución de la República Oriental del Uruguay". Uruguay, 1997.
- **Carpio, Jorge:** "De igual a igual. El Desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires, 1999.
- **Castel, Robert:** "Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Primera edición 1997. Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 1997.
- **Castells, Manuel:** "La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad red". Volumen 1. Alianza, Madrid, 1997.
- **Castells, Manuel:** "La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura". Volumen 3: "Fin del Milenio". Alianza, Madrid, 1998.
- **Cecilio, Miguel:** "La gestión urbana en la segregación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo". Investigación realizada en el marco de las actividades

docentes del Taller Pintos, Universidad de la República. Facultad de Arquitectura, Instituto de Teoría de la Arquitectura y urbanismo, CSIC, Montevideo, 1999

- DATOS: "Pobreza Urbana y Exclusión social". En "Red N° 5 Programa URB-AL Políticas sociales urbanas. Convocatoria al Debate". URB-AL Unión Europea; Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay, 1998.
- DATOS: "Evolución de la Pobreza". En "Desarrollo Humano en Uruguay, 2001". PNUD, Montevideo, 2001.
- DATOS: "Hogares por debajo de la línea de pobreza". En "Observatorio de los derechos de la infancia y adolescencia en Uruguay". UNICEF, Montevideo, 2002.
- De Martino, Mónica: "Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neo-liberalismo Familiarista" (s/f)
- Di Paula Jorge; Lamoglie Graciela: "Asentamientos Irregulares en Montevideo" en "Vivienda Popular N° 5". Ed Profi, Facultad de Arquitectura, julio 1999
- Fortuna, Juan Carlos: "Asentamientos Irregulares Urbanos. Todo un desafío para las Políticas sociales" en "Vivienda Popular N° 5". Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo, julio 1999.
- Galhoun, Graig: "Globalización un proceso mundial". "Revista de la Facultad de Trabajo Social". Universidad Pontificia Bolivariana. N° 15, Volumen 15, Medellín, 1998.
- Giddens, Anthony: "Consecuencias de la modernidad". Alianza, Madrid, 1993.
- Grassi, Estela: "Neoliberalismo conservador y Estado asistencialista: reflexiones críticas sobre los alcances y resolución de la crisis" "Servicio Social & Sociedad" n° 44, (s/f)
- Grassi, Estela; Hinzte; Susananeufeld; María Rosa: "Políticas sociales, crisis y ajuste estructural: un análisis del sistema educativo de obras sociales y de las políticas alimentarias". Serie Ciencias Sociales, ESPACIO, Buenos Aires, 1994.
- IMM: "¿Qué está haciendo la Intendencia de Montevideo por los asentamientos?". Folleto n° 3337, Montevideo, 1990.
- INE: "Estimaciones de Pobreza por el método del ingreso". Montevideo, 2003.

- **Kaztman Rubén; Beccaria, Luis; Filgueira, Fernando; Golbert; Laura y Kessler, Gabriel:** "Vulnerabilidad, activos y exclusión en Argentina y Uruguay". OIT. Fundación Ford, Chile, 1999.
- **Machado, Gustavo** "Pobreza Urbana, Políticas Públicas de Vivienda y Participación social" en "Trabajo Social Nº 21". Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Montevideo, 2000.
- **Machado, Gustavo:** "Del dicho al hecho: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay. Pobreza urbana, políticas habitacionales y participación social". Tesis de la maestría en Servicio Social UdelaR-UFRJ. Montevideo, 2002.
- **MVOTMA, Comisión para la normalización de asentamientos irregulares:** "Asentamientos Irregulares". Montevideo, 1996.
- **MVOTMA. Dirección General de Secretaría:** "Texto Ordenado de Ley Nº 16.237". Montevideo, 1992.
- **MVOTMA Dirección General de Secretaría:** "Texto Ordenado de la Ley 13.728". Montevideo, 1998.
- **MVOTMA Dirección General de Secretaría:** "Realojos de Asentamientos". MVOTMA –PIAI, Montevideo, 2002.
- **Nun, José:** "Marginalidad y Exclusión social". Colección Popular n º 591. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.
- **PNUD:** "Desarrollo Humano en Uruguay. La inserción internacional empleo y desarrollo humano", 2001. Montevideo.
- **Rivoir, Ana Laura; Veiga, Danilo:** "Desigualdades sociales y Pobreza Urbana: Asentamientos Irregulares en Montevideo" en "Vivienda y Pobreza n º11". Ed Profi. Facultad de Arquitectura. UDELAR, Montevideo, noviembre 2002.
- **Sempol, Diego:** "Asentamientos Irregulares. La territorialización de la pobreza" en "Diario Brecha". Montevideo, 24 de mayo 2002.
- **Sousa Santos, Boaventura:** "Un Tradutor en Nossa Babel". "Entrevista exclusiva o Sociólogo Boaventura de Sousa Santos" realizada en Porto Alegre 2003.
- **Terra, Juan Pablo; Camou:** "Foro Juvenil Nº 1: El proceso de la Vivienda del 63 al 80". Serie Análisis, Uruguay, 1963.

- Terra, Juan Pablo: "La Construcción de Viviendas en Uruguay". La Vivienda n° 38. Nuestra Tierra, Uruguay, 1969.
- Touraine, Alain: "Marginalidad Urbana" en "Las Sociedades Dependientes". SIGLO XXI, México, 1977.
- UNICEF, INTEC: "Infancia y adolescencia en los Asentamientos Irregulares". Montevideo, 1999.
- URB-AL, Unión Europea; Intendencia Municipal de Montevideo: "Red N° 5 Programa URB-AL: Políticas Sociales Urbanas". Uruguay, 1998.
- Veiga, Danilo; Rivoir, Ana Laura: "Segregación urbana y segmentación en Montevideo". Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. Montevideo, 2000.
- Veiga, Danilo; Rivoir, Ana Laura: "Desigualdades sociales y segregación en Montevideo". Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Montevideo, 2001.
- Veiga, Danilo; Rivoir, Ana Laura: "Fragmentación socioeconómica y Desigualdades sociales. El Caso de Salto". Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Montevideo 2002.
- Ziccardi, Alicia: "La ciudad y la cuestión social". Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina. Grupo de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires (s/f)