UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Segregación residencial en Montevideo: una aproximación a su análisis

Valeria Chiaramelo

Tutora: Silvia Rivero

<u>Índice</u>

u	Introducción	Pág. 2
	Capitulo 1: Montevideo, Ciudad diseminada	Pág. 4
	- 1.1. Proceso de Urbanización	Pág. 4
	- 1.2. Montevideo ¿ciudad de negocios?	Pág. 8
	Capitulo 2: Algunas consideraciones teóricas sobre la segregación Residencial	Pág. 12
	- 2.1. Segregación Residencial	Pág.13
	- 2.2. Exclusión Social	Pág.20
	- 2.3. Heterogeneidad de la pobreza	Pág.22
J	Capitulo 3: Acerca de desigualdades socioespaciales y Políticas Sociales	Pág. 26
	- 3.1. Conceptualización de las Políticas Sociales	Pág.26
	- 3.2. Cambios en la funcionalidad de las Políticas Sociales	Pág.27
	- 3. 3. Responsabilidad de las Políticas Públicas de Vivienda	Pág.30
	- 3.4. Respuestas Estatales Actuales	Pág.32
3	Capitulo 4: La Complejidad de la trama urbana	Pág.37
	- 4.1. Segregación Residencial: más allá del simple concepto	Pág.37
	- 4.2. Rol de las Politicas Sociales	Pág.40
Ū	Reflexiones Finales	Pág.43
	Bibliografía	Pág.44

"Me marcó el aislamiento en el que estaban. Me sorprendió que la gente en una Ciudad relativamente pequeña como Montevideo, no tuviera más que infimos contactos con el resto de la sociedad de producción, de trabajo, de diversión, etc. Cada día surgía el concepto de que estaban apartados. No consiguen una integración, ni a través de la educación, el amor o del trabajo"

Mario Handler,1

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental entender el proceso de localización de la pobreza que se viene produciendo en la ciudad de Montevideo, lo que implica procesos de fragmentación social y segregación espacial. Se trata además de identificar aquellos factores que han influido en la conformación de esta problemática, poniendo especial énfasis en el rol de las políticas públicas en lo territorial. El planteamiento que se realiza aquí es que la pobreza se esta localizando en determinadas zonas de la ciudad, a tal punto de que se habla de una *territorialización* de la pobreza o una *gethización* de determinadas áreas de la ciudad, ante este fenómeno las preguntas que surgen son ¿por qué se produce? ¿cuáles son sus efectos sobre la sociedad? ¿es una nueva forma de exclusión? ¿cuál es la responsabilidad del Estado y de las Políticas públicas?

El análisis de la temática se realizó a través de una revisión bibliográfica de material documental, notas de campo, entrevistas a referentes calificados y análisis de cuadros y gráficas que me han permitido tener una visión amplia del objeto de estudio delimitado.

El trabajo esta compuesto por cuatro partes, en el comienzo hablaremos de los procesos de urbanización que se dan a lo largo del tiempo y que van conformando la ciudad que hoy habitamos, incluyendo los factores que colaboran a su desarrollo y los impactos que ella produce en el espacio. En este tema pondremos especial énfasis en la importancia del suelo y su promoción, dado que de ésta depende el adecuado desarrollo urbanístico. Por otro lado realizaremos un análisis de la evolución que han tenido las ciudades a lo largo de la historia, visualizando especificamente el cambio en la dinámica de la ciudad y en su rol, lo que constituye una nueva visión de lo urbano. Estos cambios establecidos a escala mundial no son ajenos al Uruguay sino que influyen en la nueva conformación de las ciudades, en especial nos referiremos a la Ciudad de Montevideo y su zona metropolitana. Intentaremos analizar los cambios en el movimiento de la población, los nuevos comportamientos sociales y como afectan a la integración social.

En una segunda instancia trataremos el proceso de focalización de la pobreza en la ciudad de Montevideo, acompañado por un proceso de segmentación social y segregación residencial. Esto hace que

¹ Realizador del Documental "Aparte" El País "Sábado Show" 07 de Junio de 2003, pp.21

se ponga en el tapete de la discusión los mecanismos de exclusión social que se están operando dentro de la sociedad. Dentro de este tema hay varios factores que entran en juego y que trataremos de profundizar en su estudio, en este sentido analizaremos detenidamente los mecanismos de segregación residencial que se están generando en nuestro país, trataremos de visualizar cómo estas formas de segregación residencial se transforman en un eslabón más en la cadena del proceso que genera formas nuevas de exclusión social, cambiando la composición demográfica de los asentamientos urbanos de Montevideo. También como elemento fundamental pondremos en cuestión la pérdida de centralidad del trabajo, y como este elemento influye en los cambios mencionados.

En la tercera parte de este trabajo nos referiremos especificamente a las políticas sociales en lo territorial ya que consideramos que el problema de la vivienda y los asentamientos irregulares se agrava, cambiando la conformación de la Ciudad e igualándola cada vez más al resto de las ciudades latinoamericanas. Por esta razón discutiremos la influencia que las políticas han tenido en la conformación de nuestra ciudad, más específicamente la influencia y el rol del Estado en la solución de la problemática de los asentamientos y en que medida éstas han colaborado en la fragmentación de la ciudad, para esto en un primer momento definiremos el concepto de políticas sociales y analizaremos cual ha sido su evolución y por otro lado analizaremos las distintas políticas habitacionales que desde los organismos estatales se imparten.

Por último, en el cuarto capitulo realizaremos una articulación de todo lo expuesto en los capítulos anteriores tratando de marcar los elementos más importantes con respecto al fenómeno de la segmentación social y la segregación residencial. Identificando los principales factores que a nuestro entender han influido en la conformación de ésta problemática, poniendo especial énfasis en los cambios de las políticas sociales.

Capitulo 1

Montevideo, Ciudad diseminada

La ciudad no es simplemente un conjunto de edificios, comercios, calles y alumbrado sino que se conforma a partir de las relaciones sociales entre la personas que en ella habitan, para entender su dinámica, su identidad y sus características debemos comprender los procesos de urbanización que se dan a lo largo del tiempo conformando la ciudad que hoy habitamos.

1.1. - Proceso de Urbanización

Para comenzar este capítulo trataremos de definir algunos conceptos claves para el tema que nos compete. Según el diccionario Larousse "Urbanizar es hacer urbano... hacer que un terreno pase a ser población abriendo calles y dotándolo de luz, alcantarillado y otros servicios municipales"². La urbanización se produce a través de pequeños procesos que significan series de transformaciones que van teniendo lugar a lo largo del tiempo y mediante los cuales algo que no era urbano adquiere carácter de urbano. En este sentido al hablar de la urbanización nos referimos al efecto del crecimiento de las ciudades y la difusión de lo urbano por el territorio.

Podemos mencionar como factor desencadenante de la urbanización la existencia de focos de atracción de la actividad económica y de empleo, como lo pueden ser las actividades comerciales y la proximidad de las materias primas. A estos dos elementos se le suma el desarrollo del transporte y las comunicaciones que al expandirse difunde el hecho urbano. Como consecuencia de los procesos de urbanización se da un aumento de la población que vive en las ciudades, esto exige una expansión del espacio urbanizado. Además se produce un crecimiento de los sectores de la actividad industrial y terciaria, en las estructuras sociales y en las formas de vida. De esta manera se da un cambio en las relaciones sociolaborales, se genera una nueva cultura de valores y pautas de comportamientos diferentes. Todo esto supone una reorganización del sistema de asentamientos y las ciudades adquieren un mayor protagonismo en la estructura urbana territorial de la región. Desde esta perspectiva "la urbanización es un proceso de organización de la sociedad sobre el espacio, en la búsqueda de las formas más idóneas, de acuerdo con unas determinadas aptitudes técnicas y dentro de un cierto encuadre cultural." ³

Un tema especial que me interesa tratar dentro del proceso de urbanización y conformación de la ciudad es la relevancia del Suelo.

² Nuevo Larousse Básico. 1988. Ed. Lord Cochrane S.A. Chile, pp 1558.

³ Julio Vinuesa, Angulo; M.J. Vidal Dominguez. Espacios y sociedades Nº 13. Los procesos de urbanización. Ed. Sintesis. pp.26

El suelo adquiere una gran importancia dado que los diversos actores y agentes que participan en el proceso de urbanización, establecen estrategias dirigidas a obtener beneficios a través de la organización del espacio urbano derivados por ejemplo de las revalorizaciones del suelo y de los bienes de inmuebles. Por tal motivo el suelo en vez de ser soporte del crecimiento urbano, es visualizado como mercancia susceptible a maniobras especulativas del mercado de viviendas, convirtiéndose en un bien escaso, escasez en el mercado y no en términos absolutos. En este sentido de acuerdo a la promoción que se le de al suelo, se producirá la conformación y el desarrollo de los espacios urbanos. Según Julio Vinuesa se puede dar la promoción del suelo urbano de dos maneras: a) a través de promotores privados o por la iniciativa de los poderes públicos; b) a través de crecimientos espontáneos e incontrolados. El primero es visualizado como un proceso productivo organizado empresarialmente y reglamentado por un conjunto de normas urbanisticas, esto supone un crecimiento ordenado y organizado de la ciudad. El segundo fenómeno tiene su origen principalmente en grupos de viviendas auto construidas que dan lugar a nuevas y grandes extensiones urbanas, lo que impone el efecto segregador de las desigualdades sociales sobre el espacio, condenando a la mayor parte de la población a vivir en condiciones de marginalidad. Estos espacios se caracterizan por su enorme dinamismo, por estar en la periferia, por su contraste morfológico y social con barrios centrales, por el desorden de plano, por la infima calidad de las viviendas y por la precariedad e ilegalidad de la ocupación.⁴

Unido a lo anterior resulta fundamental en el proceso de urbanización cierta planificación del suelo porque "al convertirse el espacio urbano en soporte de actividades y adquirir fuertes ritmos de crecimiento, la conflictividad en torno a los usos y a los aprovechamientos del suelo se acrecienta progresivamente, dando lugar a sistemas de grave deterioro social y de escasa funcionalidad"⁵. Es por esto que para evitar un mayor deterioro y segregación dentro de la ciudad es necesario el rol de un organismo planificador de lo urbano.

Avanzando un poco más en la temática debemos tener en cuenta que la urbanización produce cambios permanentes en la conformación del espacio, en los hábitos y costumbres de los ciudadanos y en las nuevas tecnologías que supone la modernización. La ciudad caracterizada por su variedad de formas, por su heterogeneidad social, por su dinamismo social y económico y por su intensidad en las interrelaciones, se conforma en una ciudad sin limites claros que se expande hacia las fronteras, que segrega al diferente y cuya dinámica de cambio continuo deja de lado a grandes sectores de la sociedad que no pueden responder a las exigencias cada vez mayores del mercado.

Esto nos lleva a entender lo urbano como algo dinámico, que se modifica día a dia. Un ejemplo claro es la evolución que han tenido las ciudades a lo largo de la historia. Estas son portadoras de una dinámica especial de cambio que se ha acelerado en las últimas décadas, fruto de las tendencias de fines del siglo XX y comienzos del actual. Es interesante ver la influencia que tienen sobre las ciudades procesos como: la reestructuración económica, los cambios en el mundo del trabajo, la nueva composición de los hogares, los

⁴ Idem 3 pp. 141

nuevos roles dentro de la familia y la diversificación de pautas culturales y de consumo. Estos procesos estimulan significativas transformaciones en los patrones de estratificación social, manifestándose en la diferenciación y localización de la población en el espacio urbano.

Para visualizar dichos cambios debemos mencionar que en el Siglo XIX los escenarios principales de la vida económica eran los puertos, las plantaciones, las fábricas y las minas. Por este motivo las ciudades se transforman en *Centros de Servicios*, organizándose según el principio jerárquico- centralista característico de las fábricas, concentrándose de esta forma en el núcleo de la ciudad las funciones administrativas superiores y los sitios de consumo masivo.

Esto cambia en la década del 70' cuando estalla una profunda crisis en la industria, produciéndose su transformación, generándose al mismo tiempo una revolución de las comunicaciones y el transporte. Estos procesos ponen fin al modelo de distribución espacial de las ciudades, es decir la jerarquía fordista, ésta es reemplazada por un entretejido de pequeños espacios con diversas condiciones sociales, culturales y económicas. Las ciudades pierden su centralidad al surgir los *Space of flows* (espacios de flujos de información), esto quiere decir que los grandes consorcios no operan en las ciudades especificamente sino que lo hacen a escala mundial. De todas formas se necesita la estructura de la ciudad para el funcionamiento de estos espacios.

En este sentido podemos establecer que la dinámica y el rol de las ciudades cambia. Respondiendo a una nueva visión de lo urbano que se viene gestando a nivel mundial y tiene su efecto sobre las ciudades del Uruguay.

Según Eduardo de León, las transformaciones de las ciudades, así como del espacio local se suceden en el contexto de cinco procesos que son analiticamente diferentes pero se interrelacionan entre sí. Estos son: a) El proceso de *glocación*, es decir la revalorización de los espacios locales para la acumulación del capital y la creación de valor; b) La tensión que se da entre la globalización cultural y las manifestaciones de lo local con sus diversidades socioculturales; c) Las transformaciones de la racionalidad social, propia de la modernidad anterior que fue modelo de las instituciones y de la organización del espacio; d) Los cambios de la subjetividad y la profundización de los procesos de individuación en la esfera sociocultural; e) El debilitamiento del Estado de bienestar que conlleva una fuerte y creciente segmentación socioeconómica y la profundización de las desigualdades.⁶ De estas cinco dimensiones que producen el cambio simbólico en la visión de las ciudades, tres de ellas las consideramos principales en este proceso de cambio. En primer lugar, el fenómeno de las nuevas identidades de la tribu urbana y el getho que definen su territorio, con sus propias culturas, sus pautas relacionales y sus propios valores. En segundo lugar, destacamos el cambio en la racionalidad. De la racionalidad *omnipotente* y *expansiva*, propia de la modernidad anterior, se llega a una

⁵ Idem 3 pp. 132.

⁶ Cfr. Eduardo de León, Revista de Ciencias, Sociales nº 12. La coyuntura urbana de Montevideo, ¿Hacia un escenario democrático postexpansivo? 1996 pp. 64

racionalidad más flexible que institucionaliza de esta forma el cambio permanente y la incertidumbre. En tercer lugar se da la afirmación de los procesos de individuación traduciéndose principalmente en la nueva situación de los jóvenes, de las mujeres, los cambios en la familia y la pluralización de las culturas del Yo.

Estos tres cambios mencionados inciden fuertemente en la aprehensión simbólica del espacio urbano, de manera diferente siendo una caracteristica propia de la modernidad tardía.⁷

Desde otra perspectiva pero en la misma linea de análisis Danilo Veiga⁸ sostiene que el escenario urbano del siglo XXI esta compuesto por nuevos elementos como lo son:

- Las transformaciones al interior de la sociedad así como en el sistema de ciudades tanto a nivel productivo, en el mercado laboral y en la calidad de vida de la población.
- Las nuevas estrategias familiares y sus formas de apropiación del espacio urbano.
- Los procesos de fragmentación socioeconómica, que va en franco aumento.
- Los impactos de la tecnología sobre la localización económica y residencial.
- El surgimiento de una nueva *cultura urbana* que define nuevas pautas de consumo.
- La emergencia de actores con conflictos y demandas para la gestión pública y municipal.

Veiga considera que la suma de estos elementos, junto con los cambios de las pautas de localización y crecimiento al interior de las ciudades, inducen a una profunda diferenciación y segregación socioeconómica de la población residente en distintas áreas urbanas. Esto produce fuertes restricciones en función a los niveles de *Vulnerabilidad social y riesgo social* que presentan importantes sectores de la población, en especial niños, jóvenes y mujeres.

Todas estas transformaciones mencionadas dan lugar a una nueva urbanización, a una nueva ciudad denominada ciudad de los negocios. Caracterizada por fenómenos tales como "la deslocalización industrial, la emergencia de formas difusas de urbanización, la creación de periferias internas, la multiplicación de centralidades y periferias, de áreas industriales abandonadas, de vacios en tejidos compactos". Desde esta perspectiva la ciudad de los negocios surge como respuesta a la crisis del modelo urbano, en ella priman los modelos-fortaleza de consumo como lo son los shoppings o de residencia como los countries, esto surge como una solución para los sectores altos que se ven amenazados por el caos reinante en la ciudad.

De esta forma "se impone la renuncia a la estrategia urbana, la despolitización de la ciudad" 10, los ciudadanos son reducidos a la figura de usuarios, sin capacidad ni oportunidad de decidir sobre aquellas actividades que se realizan en su barrio, en su espacio, en su ciudad.

Este fenómeno de cambio que a lo largo de este capitulo hemos descripto con sus distintas causas y consecuencias no son ajenos a nuestra sociedad, es bueno entonces profundizar nuestro análisis con respecto a la dinámica que se viene dando en Montevideo.

⁷ Cfr. Idem 6, pp.67.

⁸ Danilo Veiga. Revista de Ciencias Sociales. Depto, de Sociología. N° 19, abril, 2001 pp 62.

⁹ Idem 6, pp 69

1.2. - Montevideo, ¿Ciudad de negocios?

Montevideo, Capital de la República Oriental del Uruguay, ha tenido a lo largo de su historia un proceso de urbanización cuyos efectos podemos visualizar en la actualidad.

Debemos tener en cuenta que en el Uruguay se habia producido una crisis social y politica con importantes efectos urbanos, en el periodo de fines de siglo XIX y principios del XX, en el contexto de la modernización producida en ese momento. Desde ese periodo hasta fines de la decada del 60', las ciudades en el Uruguay crecen con cierta armonia a pesar de fenomenos como la macrocefalia de Montevideo, la cantegrilización iniciada en los años 50' o la segregación espacial emergente.

El punto de inflexión lo va a marcar la ruptura de este modelo de desarrollo urbano y la imposición del modelo urbano neoliberal que trae consigo nuevos cambios. Se genera un aumento de la población en los barrios periféricos y un vaciamiento del centro de la ciudad, lo que fomenta una mayor segregación espacial. Ademas en este periodo se da la liberalización del mercado de alguileres y el boom de la construcción en la franja costera. Todo esto acompañado por la destrucción del tejido vecinal, junto con la represión de las libertades y de la vida cultural. De esta forma se produce la caida de los espacios públicos, el deterioro del stock edilicio y la desapropiación del espacio urbano, esto facilita la caída de las áreas centrales y el corrimiento hacia la Costa o Area Metropolitana.11

Montevideo, que cuenta con una población total de casi 1.345.000 habitantes¹², ha venido experimentando un proceso de expansión horizontal con una baja densidad y espacios escasamente usados en las áreas centrales frente a una dinámica de urbanización que se concentra en la periferia de las ciudades y en la revalorización de algunos puntos privilegiados del espacio ya construido.

En este sentido se puede establecer que en Montevideo hasta principios de los 90' se han visualizado ciertos elementos característicos de la ciudad de los negocios, dentro de ésta podemos citar el rezago de las zonas periféricas lo que conlleva a una creciente segregación y dualización socioespacial, también se destaca el deterioro de los equipamientos, de la cobertura de los servicios urbanos y de la calidad del patrimonio arquitectónico, se da un rezago tecnológico, junto con la deslocalización industrial que amenaza con el desplazamiento de las funciones de las áreas centrales hacia las nuevas centralidades concentradas en las franjas costeras, vemos además un crecimiento de la población residente en asentamientos irregulares. Esto supone una extensión de la informalidad, la consolidación de las culturas

¹⁰ Idem 8.

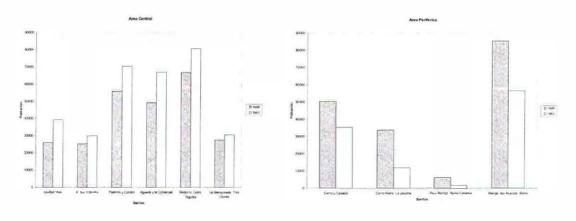
¹¹ Delgado Dopazo, Ma. del Huerto. Monografía: Participación Ciudadana para enfrentar la segregación socioresidencial en las áreas consolidadas de Montevideo, Uruguay. 2002. Sin publicar.

^{12 &}quot;VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas-Montevideo" Instituto Nacional de Estadistica (INE)

^{- 22} de mayo de 1996

residenciales de la pobreza y la segmentación sociocultural, produciéndose así un aumento de la inseguridad ciudadana y la desintegración cultural. ¹³

Cabe destacar en este sentido que se esta produciendo en algunas zonas de Montevideo un vaciamiento persistente, más específicamente en el área Central clásica demarcada entre Bulevar Artigas, Rambla Sur y la Bahía. Aquí se da una disminución del peso de su población en relación al conjunto del Departamento, desde el 26,4% en 1963 hasta el 18,5% en 1996. También se da una disminución del peso del stock de viviendas desde el 28.3% en 1963 hasta el 21.5% del Censo de 1996¹⁴ y como lo muestra claramente las gráficas a continuación, la contracara de este decaimiento continuado de residencialidad del Área Central es que las áreas periféricas mostraron un incremento de población entre 25 y 39% llegando en algunos barrios (Casabó, Pajas Blancas, Villa García y Manga rural) al 50%.



Fuente: Elaborado a partir de Censos de 1996,1985,1975 y 1963 de INE

También se destaca el crecimiento de la Costa de Oro¹⁵ con un crecimiento del 50% en el último período intercensal. En este último punto debido al crecimiento demográfico importante y a una fuerte dinámica inmobiliaria se inicia una expansión de las clases medias y altas, que ocupan nuevos espacios a través de formas urbanas tradicionales o nuevas modalidades tales como chacras o barrios privados. Cabe destacar que en los últimos diez años se viene produciendo al Norte de la Ciudad de la Costa, un proceso de fragmentación intrametropolitana y segregación urbana, debido a la instalación de asentamientos precarios

¹³ Idem 6 pp.71

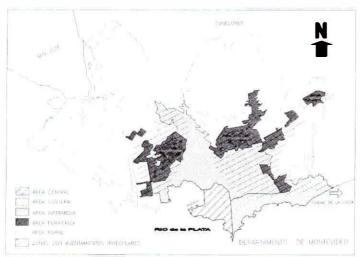
¹⁴ Cfr. Idem 6 pp.73

¹⁵ Se produce de esta forma el fenómeno de Metropolizacion que tiene que ver con la extensión territorial de la ciudad central. Verónica Filardo en su artículo Montevideo Ciudad Metropolitana. Cuaderno del Claeh. Nº 78 - 79. Montevideo 2da. Serie, año 1997 p. 129-136. Sostiene que las politicas sociales de carácter urbano que se realizan en Montevideo no toman en cuenta el fenómeno de Metropolización sino que se mantienen atadas a una delimitación territorial que envejeció reproduciendo las fronteras departamentales. Se debe visualizar la problemática desde la totalidad del fenómeno.

próximos a urbanizaciones privadas, de alto nivel socioeconómico. Acompañando este proceso se da una fuerte reorganización espacial del comercio y de los servicios, constituyéndose en potenciales centralidades urbanas. Asimismo se da la desconcentración de los servicios de salud y educación privados, para cubrir las demandas de los clientes que se han trasladado a dicha zona.

Se reafirma además, la tendencia del crecimiento de los barrios periféricos (Norte, Oeste y Este). Estos últimos recepcionan un 94% del crecimiento poblacional neto del departamento y que tienden a concentrar la mitad de la población total de Montevideo con frecuencia en asentamientos irregulares.

Cabe destacar además que las migraciones desde el Area Central han sido combinadas en tres modalidades principales tales como la vivienda auto construida en lotes regulares; los conjuntos habitacionales públicos; y los asentamientos irregulares. Por otra parte este crecimiento demográfico es caracterizado por el predominio de sectores de clase baja.



Fuente: Arq. Ma. Delgado Dopazo, Monografía Participación ciudadana para enfrentar la segregación socio residencial en las áreas consolidadas de Montevideo, Uruguay

Como podemos ver a través de los datos presentados, se esta produciendo en la ciudad de Montevideo y sus zonas aledañas un desequilibrio en el ordenamiento urbano y la sociedad uruguaya caracterizada por su integración social, comienza a parecerse a las ciudades latinoamericanas desbordadas por la problemática urbana. Lo singular de este problema es que la *latinoamericanización* o *cantegrilizacion* de Montevideo se produce sin presiones de crecimiento social. En otras palabras podemos decir que "en nuestra realidad urbana es el sistema de relaciones económicas políticamente impuesto el que muestra su rostro deforme y voraz sin que aparezca el pretexto de crecimiento social desbordante" 16 y aquellas personas que no pueden responder a la dinámica y exigencia del mercado deben buscar otras soluciones que den

10

¹⁶ Alvaro Portillo, Seminario: la Investigación urbana en Uruguay. Balance y Agenda para los próximos años. Marzo de 1992. CIEDUR. pp.1

respuestas a sus necesidades (laborales, alimentarias, habitacionales, etc.) para su sobrevivencia en la trama urbana. De esta forma la Ciudad se segmenta cada vez más debilitando la integración social y propiciando el individualismo propio de la economía neoliberal, como bien lo establece García Canclini "nos resituamos en una ciudad diseminada, una ciudad de la que cada vez tenemos menos idea donde termina, donde empieza, en que lugar estamos (...) cada grupo de personas transita, conoce, experimenta pequeños enclaves para ir al trabajo, estudiar, hacer compras, pasear o divertirse. Pero son recorridos muy pequeños en relación con el conjunto de la ciudad. De ahí que se pierda esta experiencia de lo urbano, se debilite la solidaridad y el sentido de pertenencia." ¹⁷

¹⁷ Nestor García Canclini. Imaginarios urbanos, Serie Aniversario. Ed. Universidad de Bs. As. 1997 pp.82

Capitulo 2

Algunas consideraciones teóricas sobre la segregación residencial

La pobreza es entendida como "un fenómeno pluricausal que tiene su origen en un modelo de desarrollo en el sistema económico imperante en nuestra sociedad. Es un concepto de cierta relatividad. Su caracterización y alcance dependen de la estructura y coyuntura sociales, niveles económicos, desarrollo tecnológico y caracteristicas culturales, que permitan estimar lo que es digno y justo en un país. Ello nos remite a una cuestión objetiva y a una cuestión valorativa y política. Principalmente refiere a la desigualdad estructural por la que determinados sectores sociales son sometidos a condiciones de vida intolerables." 18

En definitiva debemos de tener en cuenta que la pobreza se trata de un fenómeno de carácter estructural que demuestra un proceso societal con características especificas en sociedades capitalistas dependientes. Es entonces el propio funcionamiento de dicho sistema el que genera marginación y por tanto, las situaciones de pobreza. En este sentido es de destacar el carácter estructural, histórico y global que tiene este fenómeno asociado directamente a la desigualdad económica, social y política, generado por las relaciones sociales de dominación a través de las cuales se realiza el proceso de marginación y de exclusión social.

El planteamiento que se realiza aquí es que la pobreza se esta focalizando en determinadas zonas de la ciudad. Las preguntas que surgen ante este proceso son: ¿por qué se produce? ¿Cuáles son sus efectos sobre la sociedad? ¿Es una nueva forma de exclusión?

Cabe señalar además que en los últimos años hemos experimentado un aumento de la pobreza en el Uruguay, si bien sus indices están por debajo de muchos países de la región, esta nueva realidad golpea duro a los ojos y se hace visible en el aumento de los asentamientos en los cinturones de la ciudad. Aquel cantegril compuesto por personas marginales al sistema provenientes en su mayor parte de la zona rural, hoy tiene otra cara se ha transformado en un fenómeno más extenso y esta compuesto por trabajadores, empleados estatales, profesionales que han sido expulsados del sistema.

Los ciudadanos estamos viviendo nuevas formas de exclusión en una sociedad que concede privilegios a unos y prohibiciones a otros. Estamos frente a una ciudad que se esta polarizando donde en un extremo están los barrios privados y en el otro los asentamientos precarios. Y aquel sueño de la integración social¹⁹ se va desvaneciendo poco a poco.

¹⁸Terra, Carmen: La pobreza desafios de todos, en Aportes para la participación democrática: un enfoque desde los derechos humanos, Montevideo, SERPAJ – Uruguay, Octubre de 1994, p.36

¹⁹ En el presente trabajo consideraremos que lo opuesto a la exclusión social es la integración social, es decir, "el proceso mediante el cual los miembros de una sociedad van siendo considerados como miembros de derecho pleno, en términos económicos, institucionales y culturales" (OIT, 1998 Pág.4 en Vulnerabilidad, Activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Rubén Katzman entre otros, oficina Internacional del Trabajo 1999 Chile)

2.1. - Segregación Residencial

"Recientemente se han realizado investigaciones que muestran el crecimiento de los asentamientos precarios que caracterizan el extremo inferior de la estratificación urbana y cuya principal conclusión es que la cantidad de viviendas en estas condiciones se triplicó en diez años y que el ritmo de crecimiento se aceleró a partir de 1990." Si se observa la evolución de la cantidad de viviendas, puede apreciarse un crecimiento muy alto de los asentamientos irregulares, que aumentan a un ritmo anual de un 10%.

Con respecto a esta temática es de destacar que en primer lugar la población de los asentamientos es distinta a la de los cantegriles de la década del 50 y en segundo lugar si bien hay mayor cantidad de asentamientos al mismo tiempo aparecen zonas residenciales con sus reglas, guardias privadas, rejas, shoppings, etc. estamos hablando entonces de una polarización espacial. Especificamente Kaztman, al referirse a este tema lo define como segmentación social. Esta es entendida como "un proceso de formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción entre personas de origen socioeconómico distinto. Su principal consecuencia es el debilitamiento de la integración de la sociedad y sus mecanismos centrales son la segregación residencial y la educativa."²¹

Sostiene que existen varios indicios que dan cuenta de ello como lo es el aumento de la densidad poblacional en la ciudad y sus alrededores, y como consecuencia de esto la presión hacia el alza del valor de las tierras urbanas. En este sentido plantea que la dinámica de la movilidad social hace que una vez que el barrio adquiere un status alto, sirva de polo de atracción de aquellos que mejoran sus condiciones económicas quienes se trasladan a estas áreas buscando equilibrar su configuración de status.

En este proceso es de vital importancia la acción de los agentes inmobiliarios que utilizan su capacidad como grupo de presión para desalentar cualquier iniciativa publica de localización de viviendas populares en sectores medios y altos, dado que la valorización de la tierra guarda una estrecha relación con la homogeneidad socioeconómica del área. Los procesos de ocupación ilegal de terrenos también es un elemento importante junto con la acción de propietarios de tierras devaluadas que aprovechando la tendencia de los sectores más pobres de buscar sus propias soluciones a través de asentamientos irregulares, logran que el Estado se haga cargo de la compra de esas tierras.

Por último menciona las políticas habitacionales que, en un intento de maximizar recursos públicos, procuran ubicar viviendas populares en terrenos urbanos o peri urbanos de menor valor.

Por todo lo establecido anteriormente el autor considera que la segmentación residencial puede ser vista como un caso paradigmático, en donde se da la confluencia de efectos producidos desde el mercado, la política publica y la sociedad civil.²²

²⁰ Kaztman, Ruben (coord.) Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raices de la vulnerabilidad social en Uruguay. PNUD-Uruguay-CEPAL-Oficina Montevideo, Montevideo, Julio, 1999. pp. 265

²¹ Kaztman, Ruben Marginalidad e integración social en el Uruguay, set. 19996 CEPAL, pp. 45

²² cfr.ldem 20.

Cabe preguntarnos ¿qué inconvenientes o efectos acarrea este tipo de proceso en la sociedad uruguaya? El principal problema planteado por Kaztman en su investigación es que "Los niveles socioeconómicos y los portafolios de los hogares que residen en un mismo vecindario son cada vez más parecidos entre si y más diferentes de los otros barrios."²³ Esto podría afectar negativamente a la integración social de la sociedad, en el sentido de que se da una progresiva reducción de oportunidades de contacto cotidiano informal que hacen posible que personas de distinta condición socioeconómica interactúen en los mismos lugares públicos como iguales. Algunos autores señalan esa reducción como una de las principales causas del debilitamiento de la vida cívica y de la democracia social. Al mismo tiempo el aislamiento producido por la estratificación de las áreas residenciales suele reforzarse con la estratificación de los servicios.

Otra contradicción que se plantea es que "La separación física reduce el capital social de los pobres, pero no los defiende de la penetración de las propuestas de consumo"²⁴, en otras palabras no cuentan con medios económicos para satisfacer las necesidades que la sociedad de consumo le genera. Por otra parte este aislamiento trae como consecuencia que las personas segregadas en asentamientos precarios cuenten con menos medios para alcanzar metas más altas, a la vez se pierden recursos en capital social dado que se desaprovecha el nexo para el acceso de oportunidades de trabajo o de obtención de servicios.

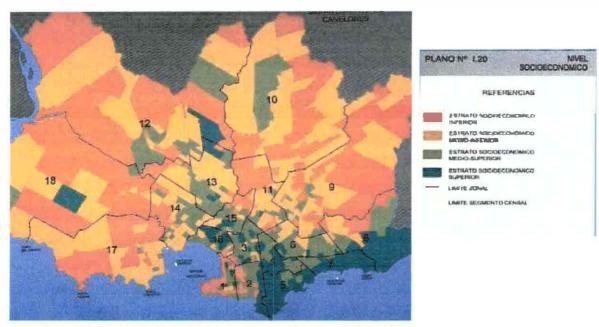
Los comportamientos marginales aportan a la segregación residencial, dado que los vecinos de niveles socioeconómicos altos buscarán barrios más tranquilos, las clases medias y altas invertirán más en mecanismos de seguridad y cerrarán sus barrios a los pobres, estereotipados como *clases peligrosas*. A medida que avanzan estos procesos de segmentación residencial y se consolidan barrios homogéneamente pobres, se favorece la cristalización de subculturas con códigos propios y con valores distintos al de la sociedad global. "El vecindario acota la estructura de oportunidades que brinda la sociedad al ámbito más inmediato: a los hogares. La eficiencia normativa, la presencia de modelos de rol y los recursos que fluyen en la red de relaciones del barrio son algunos de los elementos de esa estructura de oportunidades." ²⁵

Esto se puede observar claramente si estudiamos, a continuación, los planos que nos muestran como están distribuidas las clases sociales en Montevideo. Vemos que hay un predomino del estrato social medio superior y superior en el área Central y la Costa, mientras que el estrato medio inferior e inferior se van corriendo hacia el Este y Oeste de la Ciudad.

²³ Idem 20, pp. 267

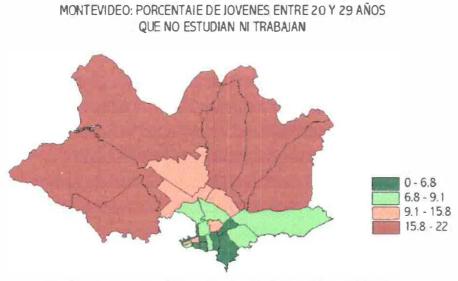
²⁴ Idem 20, pp. 297

²⁵ Idem 20, pp. 271



Fuente: Veiga Rivoir: Desigualdades Sociales y Segregación en Montevideo Noviembre 2001

Por otra parte estos datos se complementan si observamos el plano del porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan y los porcentajes presentados en el cuadro de rezago escolar y de madres adoles centes donde se marca la misma tendencia.



Fuente: Elaborado por el Area Sociodemográfica del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales en base a datos del Censo de Población y Viviendas, INE 1996.

% Según nivel de Barrios Montevideanos Nivel Socioeconómico del Barrio

Indicadores	Bajo	Medio	Alto
% Niños 8-15con rezago escolar	38	26	19
% jóvenes que no trabajan no estudian	16	11	7
% madres adolescentes	12	7	5

Fuente: Veiga Rivoir. Desigualdades Sociales y Segregación en Montevideo Noviembre 2001

En sintesis, la problemática planteada se toma conflictiva dado que algunos asentamientos precarios, especificamente los ubicados en Montevideo, se están convirtiendo en ghetos dándose condiciones favorables a un progresivo deterioro del capital social de sus habitantes. Este deterioro se refleja en al menos tres dimensiones: el creciente aislamiento con respecto a la sociedad global, en el desgaste de la reserva de confianza entre los mismos vecinos y el continuo vaciamiento de los que *tienen voz*, es decir de personas con capacidad de explicitar su demanda ante la sociedad. En definitiva "la guetización es solo un ejemplo extremo de un proceso general de segregación residencial que ocurre en todas las ciudades y que responde a la expansión de la lógica del mercado, uno de los efectos es la pérdida de contacto cotidiano entre personas de distinta condición socioeconómica." ²⁶ Este aislamiento se acentúa si conjuntamente a la segregación residencial se produce una segregación en los servicios de esparcimiento, de salud y de educación.

Pese a la integración relativamente alta de la sociedad uruguaya, nuestro país no escapa a las tendencias socialmente desestabilizadoras que se desencadenan en todo el mundo fruto de la globalización y el desempleo. Se nos plantea de esta forma nuevos e importantes desafios para el mantenimiento de la equidad dentro del Uruguay. En este sentido debemos poner especial énfasis en mantener los espacios de contacto informal, cara a cara, entre personas de distinto origen social.

¿Cuáles son los procesos que disminuyen la probabilidad de esos contactos entre las clases? Filgueiras y Kaztman²⁷ plantean que los procesos más importantes se dan en el ámbito residencial, en el ámbito de los servicios básicos y en el ámbito de los lugares de tránsito.

En primer lugar la segregación residencial lleva a concentrar en los mismos vecindarios a personas con niveles socioeconómicos similares, se consolida de esta manera lo que se denomina como formas extremas de segregación. Estos son los ghetos pobres y los ghetos ricos. Se produce entonces una

²⁶ Idem 21, pp. 48

²⁷ Cfr. Rubén Kaztman, Fernando Filgueiras y Magdalena Furtado. Nuevos desafios para la equidad en el Uruguay. Revista de la CEPAL Nº 72. Diciembre de 2000

polarización espacial de las clases sociales en el medio urbano dándose la aparición de los llamados enclaves fortificados. Estos son núcleos habitacionales que se aislan de su entorno geográfico inmediato mediante barreras físicas y sofisticadas tecnologías de seguridad; así mismo, algunos ghetos pobres también levantan barreras al ingreso de representantes de la sociedad que funciona fuera de sus fronteras.

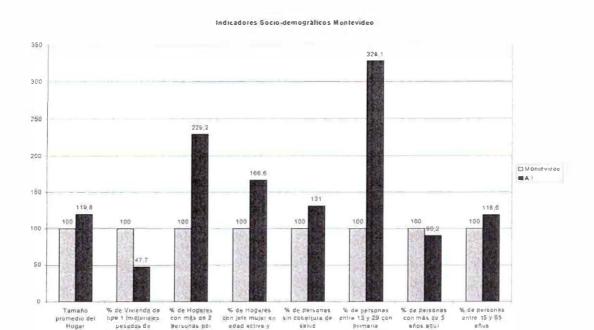
En segundo lugar se da la segmentación en los servicios básicos. Aquí se pone el énfasis en el aprovechamiento de las oportunidades de movilidad social, por tanto la segmentación educativa debe recibir especial atención, dado que la deserción de la educación pública por sectores medios registrada en los últimos años, priva a los niños de bajos recursos de contactos o acercamientos que le pueden facilitar la incorporación de actitudes y aspiraciones de clase media. Es de señalar que lo mismo sucede con otros servicios básicos, como la salud, el transporte, la seguridad pública, etc.

En tercer lugar, los ámbitos de encuentros informales entre las clases que podría verse afectado por la deserción de las clases medias está constituido por los lugares de tránsito, de compras y recreación y esparcimiento, e incluye espacios tan variados como bares, los pequeños negocios de barrio, las playas, los espectáculos populares como fútbol y las fiestas de carnaval. Muchos de estos ámbitos dejan de ser públicos para pasar a ser exclusivos.

Cuando los procesos de segregación y de segmentación confluyen en estos ámbitos señalados, hay porciones de la sociedad que comienzan a quedar al margen de los sectores que representan el comportamiento modal de la sociedad. Este aislamiento nutre la consolidación de subculturas marginales, la exclusión social y los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. El decaimiento de los espacios pluriclasistas de la sociabilidad informal en las ciudades se va dando lentamente, de tal forma que hace que sus consecuencias sobre la integración social pasen inadvertidas para la mayoría de los ciudadanos. Estos espacios son generalmente subestimados como elementos de integración y fuente de renovación de las reservas de altruismo, solidaridad y aversión a la desigualdad. "La deserción de la clase media no hace más que acentuar el decaimiento de los espacios públicos, estrechando de ese modo el campo de experiencias que estimulan la capacidad de empatía con los sectores menos favorecidos y los sentimientos de obligación moral hacia ellos, elevando, por ende, el umbral de tolerancia de la desigualdad". 28

Se visualiza una polarización de la localización de las clases sociales en el espacio urbano. Barrios más homogéneos internamente y más heterogéneos entre sí. Esta segregación social reduce los contactos entre las personas de diferente clases sociales, lo que hace que los sectores más pobres queden excluidos en determinados zonas de la ciudad, focalizando de esta forma la pobreza en determinados espacios. En Montevideo la territorialización de la pobreza se hace visible a través de los asentamientos donde se marcan profundas diferencias sociales, educacionales, económicas y culturales entre el perfil de la población de los asentamientos y los valores medios de Montevideo.

²⁸ idem 27, pp. 95-96



Fuente: Análisis de Datos de Relevamiento del INE sobre Asentamientos irregulares, 1998, Julia Elizalde

(ncom#leta

lethos, paredes y

habitación

Vemos así que la pobreza es un concepto muy amplio que pude ser tratado en diferentes aspectos, la segregación residencial puede ser uno ellos. Pero debemos destacar que la pobreza es un fenómeno producido en la vida en sociedad que refleja, en todo momento la desigualdad intolerable en las condiciones para vivir y desarrollarse, en los que determinados sectores se ven obligados a vivir, privados de sus oportunidades y sus derechos y sufriendo las consecuencias de dicha privación. "El pobre es el sujeto sin status, sin autonomía y sin poder, excluido del número de los que tienen autoridad, manteniendo, en cierto modo la distancia, de una ciudadania de pleno ejercicio. Entonces parece mayormente como problema de mecanismo de dominación, de estratificación, de alienación de falta de democratización de la vida social. Es un modo extremo de no poder decidir sobre el propio destino y no poder participar en las decisiones colectivas"²⁹ La sociedad expulsa al pobre a las periferias de la ciudad, quitándole de esta forma la posibilidad de acceder a determinados servicios, la posibilidad de contar con una mejor calidad de vida, segregándolos del resto de la población, quitándole sus derechos como ciudadanos, sin posibilidad de cambio y cargándolos con una imagen negativa. Es por eso que consideramos necesario hablar de exclusión ya que la segregación residencial se transforma en una eslabón más en este proceso, porque cuando los circulos viciosos que se establecen en los procesos de diferenciación, segmentación y segregación social no son tratados a tiempo, comienzan a cristalizar focos de culturas marginales, cada cultura construye sus propios códigos y comportamientos. A su vez, el resto de la sociedad comienza a visualizar estas conductas diferentes como

²⁹ Carmen Terra, Concepto y medición de pobreza, en: Fronteras nº1- Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria, 1995 pp. 87.

desviaciones amenazantes, propias de *clases peligrosas* con las cuales no se comparten los mínimos culturales que garantizar una convivencia civilizada. De esta forma se activa una sinergia negativa que consolida estas subculturas y aumenta el aislamiento social de los pobres urbanos.³⁰

A propósito Kaztman distingue la pobreza de la pobreza marginal, entendiéndola a esta última como un conjunto de individuos que "encuentran fuertes impedimentos para integrarse a la sociedad a través de sus canales legitimos".³¹ Se deduce de esto que el pobre no marginal tiene mayores posibilidades de integración al sistema.

Es importante destacar en este sentido que el autor comienza a hablar de marginalidad entendiéndola como una característica de posiciones sociales. Siendo esta el resultado de una combinación de tres elementos: metas culturales, que definen los estilos de vida a lo que aspira la mayoría de la población; acceso a medios para alcanzar esas metas, lo cual depende fundamentalmente de la capacidad de absorción de empleos productivos de la economía; y por último, la capacidad de los individuos en hacer uso de las estructuras de oportunidades existentes es decir de aprovechar los servicios, etc.

También realiza la diferenciación entre la marginalidad actual, de la que caracterizó a la población que a partir de la década de los 50 y en la mayoría de los países de la región se trasladó masivamente del campo a las ciudades, instalándose en su periferia. Esto, según el autor, fue sentido por los migrantes como un ascenso social dado que el instalarse en la ciudad significaba un acceso real a consumos muchos más variados que los disponibles en el campo, así como a servicio de salud, educación, infraestructura de vivienda y esparcimiento. Además estas transferencias masivas de población se dieron en un momento de expansión de mercados internos que tuvieron la capacidad de absorber empleos y de mantener abiertas importantes avenidas de movilidad social.

La marginalidad de los años 90, por otro lado se define más con respecto al mercado de trabajo y a la estructura ocupacional que en relación a la localización geográfica de la vivienda. La población de estos asentamientos es mayoritariamente de origen urbano. Se da además un proceso inverso si en los asentamientos marginales de los 70' operaba un fuerte elemento de atracción de las ciudades, en los 90' estos son caracterizados por procesos de expulsión de las ciudades. "En 1995, cerca de seis de cada 10 jefes de hogares montevideanos en asentamientos precarios declaraba que el tipo de vivienda anterior había sido casa o apartamento." ³² Si lo característico en los años sesenta era la ampliación de las vias de movilidad, en los 90 lo que se destaca es su estrechamiento. Entonces podemos decir que el autor visualiza un nuevo síntoma de la sociedad, que ya lo hemos venido planteando a lo largo de este trabajo, nos referimos a la exclusión social cuya principal fuente es la escasez de oportunidades de empleo estables que le aseguren al trabajador ingresos seguros para solventar a su familia. Parece entonces que la centralidad de

31 Idem 21, pp. 25

³⁰ Ruben Katzman, exposición en "Mañanas Complejas, ciclos de foros sobre políticas públicas". Foro tres: Exclusión social y segregación residencial. Gandhi.edu.uy/complejas/foro3/katzman1.

todo esto esta puesta en las nuevas formas de exclusión que se producen en la sociedad. Afectando en la gran medida a aquellos sectores de bajos y medios ingresos.

¿Estos nuevos marginales tienen posibilidad de integrarse al sistema? ¿Qué pasa con aquellos que tienen trabajo informal? ¿Qué categoría se utiliza? ¿Qué implica la exclusión? ¿Afecta a unos más y a otro menos? ¿ La pobreza es heterogénea? Lo cierto es que hoy hay nuevas formas de exclusión, aquella persona sin trabajo es expulsado del mercado laboral. Esto perjudica al individuo porque no cuenta con los ingresos necesarios como para solventar los gastos de toda una familia, menos para pagar un alquiler o una cuota, siendo el asentamiento una de las soluciones para reducir los gastos.

Por esta razón la segregación residencial abarca varias dimensiones por un lado se plantea la presencia de barrios homogéneos como lo establecimos anteriormente y la tendencia de ciertos grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad. Esto hace que estos grupos sean visualizados como diferentes siendo excluidos por el resto de la sociedad.

2.2. - Exclusión Social

La globalización, impacta la vida cotidiana de las personas, no sólo en el ámbito de trabajo y del consumo, sino que también se da una mundialización de la cultura. Esto lleva a un empequeñecimiento o a una disminución de las redes sociales afectando a la integración de la sociedad³³. Bajo esta óptica cabe destacar que los mecanismos de segregación residencial están inmersos en un proceso mayor, la exclusión social. Es por eso que nos parece interesante centrar el análisis en este concepto.

Ximena Baraibar plantea que el concepto de exclusión tiene múltiples contenidos, pero se puede establecer dos posibles acepciones: 1) el concepto de exclusión social se asimila al de discriminación, refiriéndose a segmentos sociales caracterizados por tener una posición de desventaja y por ser identificados a partir de una pertenencia étnica. 2) El concepto de exclusión estaría vinculado a situaciones de pobreza y a la desvinculación incluso a la no-integración en el mundo de trabajo³⁴.

Baraibar entiende que se da una interrelación entre varios elementos que dan como producto la exclusión, en un primer lugar señala el desempleo estructural, donde los excluidos por no contar con los requerimientos necesarios para ser absorbidos por los nuevos procesos productivos, se vuelven desnecesarios económicamente. En segundo lugar se produce una suerte de discriminación y exclusión en

³² Idem 21, pp. 26

³³Cfr. Correa, Violeta. Integración o desintegración social. La intervención del Trabajo Social en las políticas sociales en Castranovo, Raquel (coord.) Integración o Desintegración Social en el Mundo del Siglo XXI, Ed. Espacio Editorial, Argentina, 1998

³⁴Cfr. Baráibar, Ximena, Articulación de lo diverso: lecturas de la exclusión social y desde los desafíos para el Trabajo Social. En: Revista Servicio social y Sociedad. №59 Cortez Editora. Brasil. 1999

los derechos ya sea por no ingresar en el mundo de los derechos o por ser expulsados total o parcialmente de este³⁵

En este sentido se puede decir que la exclusión social es un fenómeno que articula distintas dimensiones, no solamente hablamos de una dimensión económica (vinculada estrechamente al mercado de trabajo) sino que es un fenómeno que implica fragilidad en la esfera de las relaciones y en el ejercicio de los Derechos de las personas.

Es de destacar, por otra parte la representación social que se hace sobre *el excluido*. Estos son vistos como violentos y amenazadores de la seguridad personal. Por tanto "El excluido es aquel que ocupa un lugar negativo, o un mal lugar, en la medida en que sus valores tienen falta de reconocimiento y están ausentes o proscriptos del universo simbólico"³⁶ Al individuo que vive en el asentamiento, se lo mira con desconfianza, se visualiza al asentamiento como fuente delictiva. En todo momento se trata de marcar la diferencia entre aquellos que viven en el asentamiento y los que están fuera de él inclusive dentro del mismo asentamiento se trata de marcar la diferencia entre los pertenecientes a un barrio y los otros. Aquí sigue estando presente la dimensión jurídico - política de la exclusión vinculada a la ciudadanía, es decir al acceso de derechos civiles, políticos y sociales. Baraibar considera que solo se puede hablar de exclusión si la sociedad tiene un patrón de integración que la lleva a no reconocer determinadas personas como depositarios de derechos, beneficios y oportunidades universales. Propone que el abordaje de esta temática sea realizado desde la óptica de la ciudadanía, lo que implica "el reconocimiento de que otro es un semejante, por tanto alguien revestido de derechos y, sobre todo, con el derecho a ampliar sus derechos"³⁷.

Cabe señalar que al mencionar el déficit en la vivienda y la segregación espacial que se esta operando en nuestra ciudad hacemos referencia a la existencia de desigualdades al acceso de las oportunidades y a los recursos. Este es un problema de la sociedad en su conjunto, tanto por su incidencia como en su responsabilidad en hacer efectivo el respeto de los Derechos Humanos. De esta manera se puede hacer factible la convivencia democrática y armónica.

Es nuestra responsabilidad como ciudadanos definir e implementar mecanismos que aseguren equidad y la igualdad en el acceso a las oportunidades, asumiendo la existencia de sectores que parten de dotaciones diferentes y por lo tanto requieren estímulos y de apoyos especiales para poder aprovecharlas, sin anular o desconocer la responsabilidad individual de los directamente involucrados, ya que hacerlo implicaría dejar de lado un factor esencial para la superación de su autoconfianza, de su autoestima y en ultima instancia, el respeto por su dignidad intrínseca como ser humano. Se trata entonces de poner énfasis en los derechos y en las obligaciones, tanto de quienes están afectados por el fenómeno de la exclusión y la

³⁵ Idem 34, pp.83

³⁶ Idem 34, pp 88

³⁷ Idem 34,pp. 91

pobreza, como del conjunto de la sociedad. Sin olvidar el rol preponderante del Estado como actor social el cual debe proponer políticas sociales integrales para la solución de esta problemática.

Lo planteado anteriormente nos demuestra que no estamos haciendo referencia solamente a un proceso de fragmentación espacial o residencial, sino que detrás de éste hay mecanismos que crean ciudadanias fragmentadas donde unos tienen derechos y otros no. Desde esta perspectiva vemos que la exclusión social trasciende el ámbito económico y tiene como centro los procesos y mecanismos que forjan la dificultad en el acceso a bienes, derechos y oportunidades -como lo es la vivienda, una mejor calidad de vidapara determinadas personas. Estas diferencias producen al mismo tiempo una disminución de oportunidades y posibilidades de opción. Este no es un tema menor ya que se pone en juego la integración de la sociedad.

2.3. - Heterogeneidad de la Pobreza

¿Nuevos pobres? ¿Nueva marginalidad? ¿Nuevas formas de exclusión?

En la actualidad dentro de la pobreza se visualiza un componente distinto: los nuevos pobres, integrado por personas que tradicionalmente ocuparon un lugar en los sectores medios, mayoritariamente asalariados. Por ende su proceso de integración social estuvo estrictamente determinado por su posición en la sociedad como Trabajador. Durante el desarrollo del presente capitulo se puede ver que uno de los elementos fundamentales que hacen que un gran numero de familias se trasladen a asentamientos ubicados en lugares periféricos de la ciudad, es la perdida o en la mayoría de los casos, la inestabilidad en la fuente laboral. Esto hace que los ingresos sean insuficientes para mantener un estilo de vida.

Es Robert Castel quien plantea el trabajo como vinculo económico y como mecanismo de inclusión social a partir del cual se construye la identidad. En el extremo de este proceso – de integración social- esta lo que se denomina: exedentario (el último momento del proceso de desafiliación social).

Coincidimos con Castel cuando plantea que el centro del problema está colocado en el trabajo, es decir en las transformaciones que en el mundo del empleo se están generando. Para el autor estos cambios han producido una nueva vulnerabilidad en las masas: incertidumbre en el futuro, inseguridad y bajos ingresos. Analiza la idea de que el trabajo fue adquiriendo un rol integrador en la sociedad siendo el principal mecanismo por el cual alguien tiene un lugar en la sociedad. En este aspecto es el cambio fundamental que se da en esta época.

Entiende que la exclusión como tal es un extremo en este proceso en el que el individuo va perdiendo vinculos y lazos que antes sostenía bajo el amparo del empleo. La situación actual esta marcada por un desactivador de la condición salarial, su eje va a ser la pobreza como condición social ligada al trabajo.

Todo esto afecta al individuo, al obrero asalariado que pierde todos los derechos que habia logrado (protección, salud, seguridad social). El trabajador queda librado a su propia iniciativa, sin obtener el

respaldo de la empresa ni del Estado. Por esto habla del individualismo negativo. Describe este proceso no como una opción libre del sujeto, sino como una victimización del mismo, considerando como una consecuencia de su condición de *desafiliación*, el desprendimiento del sistema de inclusión.³⁸

Castel distingue tres zonas de exclusión o de cohesión social:

- 1)Zona de integración, caracterizada por el trabajo estable y por tener soportes relacionales sólidos tanto a nivel familiar, como de vecindad.
- 2) Zona de vulnerabilidad, caracterizada por una precariedad en el trabajo y por una fragilidad en los soportes relaciónales.
- 3) Zona de exclusión, "de gran marginalidad, de desafiliación, en la que se mueven los más desfavorecidos. Estos se encuentran a la vez por lo general desprovistos de recursos económicos, de soportes relacionales, y de protección social de forma que la necesidad de ser justos con ellos no escriba únicamente en una cuestión de ingresos y de reducción de las desigualdades de ingresos, sino que concierne también al lugar que se les procura en la estructura social"³⁹. Nuevamente se plantea la centralidad en el trabajo como *rol integrador*, colocando a la clase obrera en una situación de vulnerabilidad. Esta última es la zona que debemos prestar mas atención ya que al reducirse la misma se amplia la zona integradora.

¿En que zona se ubican aquellas personas que viven en los asentamientos o en los nuevos establecimientos de vivienda construidos por determinados Organismos del Estado?

Podríamos decir que se ubican en dos zonas principalmente. Por un lado en la zona de vulnerabilidad están aquellas personas que si bien tienen trabajo, este no tiene un carácter estable o formal, recibiendo por esto bajos y escasos ingresos. Quizás sea por esta razón que se hayan trasladado al asentamiento, pero la diferencia en este grupo de personas, es que cuentan con cierta *cultura organizativa* formando parte dentro de barrio de comisiones de fomento, merenderos, etc. Esta cultura organizativa habla de una historia de vida que demuestra la participación de determinadas personas en gremios de trabajadores, estudiantiles, organizaciones sociales, etc.

En la zona de exclusión se ubicarian aquellas personas que no tienen trabajo y que tampoco tienen posibilidad de acceder a uno dado que han cortado sus relaciones con el resto de la sociedad. Si bien Castel habla desde otro contexto, podemos establecer un paralelismo entre la franja de exclusión y el concepto de la pobreza marginal, dado por Kaztman. Dentro de esta última se ubican aquellas personas cuya integración a la sociedad por vías legitimas es casi imposible. A diferencia del grupo anterior estas personas carecen de vinculos entre los vecinos, no han tenido experiencias en otras organizaciones sociales y tal vez hayan vivido en el asentamiento la mayor parte de su vida. Esto hace que su contacto con la sociedad sea escaso, perdiendo pautas culturales generales de ésta, integrando códigos exclusivos del asentamiento.

³⁸ Cfr. Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del asalariado. Ed. Paidos y Estado y sociedad. Bs.As. 1997, pp. 422.

Incluso se podría establecer la hipótesis que dentro del propio asentamiento se produce la diferenciación, entre las personas que ocupan una u otra franja. Este proceso de continuar va a generar efectos negativos en la sociedad en términos de integración social y equidad, ya que no sólo se produce la diferenciación entre los que viven en el asentamiento y el resto del barrio sino que dentro del asentamiento se genera la diferenciación entre los que todavía tienen posibilidades de inclusión en la sociedad y los que no.

Las preguntas que se nos plantea son muchas ¿debemos diferenciar dentro de la pobreza, la pobreza extrema? ¿Dentro de los pobres, los más pobres? ¿En que medida podemos juzgar las necesidades de uno y otro? Este tipo de diferenciaciones se pueden realizar, pero a la hora de pensar políticas sociales se deben de considerar ambas situaciones, es decir la pobreza y la pobreza marginal, ya que estamos hablando en todo momento de desigualdades dentro de la sociedad que resultan intolerables.

Villareal desde otra perspectiva y ubicado en un contexto distinto al de Castel sostiene que en la actualidad la globalización y neoliberalismo traen aparejados mecanismos de fragmentación interna en las naciones y fractura social. Las luchas sociales giran en mayor medida alrededor de la exclusión, que de la explotación "hemos evolucionado del protagonismo de los *de abajo* a de los *de afuera*, de la clase obrera homogénea sindicalizada a la diversidad del trabajo inestable - precarizado, el cuentapropismo de bajos recursos o de trueque, el desocupado de larga duración, indígenas marginados, de países fronterizos; y en última instancia, factores laborales o extra-laborales de segregación del poder como sexo, la ancianidad, enfermedades sociales diversas y condiciones específicas de marginación (presos, delincuentes, disminuidos, etc.)"40

Asimismo plantea que se ha pasado de una valoración extrema del trabajo, considerado como eje de la vida; a una desvalorización del mismo dándole más importancia al papel del consumo y a la preferencia del goce de la vida material sin esfuerzo. Así considera que "una Sociedad que deja de valorar el trabajo y la acumulación productiva- posibilitando formas de enriquecimiento *transgresoras* por arriba y quiebra de la solidaridad-, probablemente habrá de generar por abajo delincuencia, drogadicción y formas laborales no vinculadas a la acumulación."⁴¹

En otras palabras Kaztman planteaba esta problemática al decir que los pobres viven una contradicción ya que están dentro de una sociedad que les niega un empleo productivo que le permita contar con cierto ingreso económico, pero a la vez los expone al consumo de bienes a los que no pueden acceder. Los obliga a buscar otras formas de generar ingresos que le permitan adquirir estos bienes que le den a la vez cierto estatus. La pobreza marginal hace que las personas puedan subsistir dentro de la sociedad a través de mecanismos delictivos, que en definitiva pasan a ser mecanismos de sobrevivencia. Esto no quiere

41 Idem 40, pp. 96

³⁹ Cfr. Castel Robert. Art. De la Exclusión como Estado a la vulnerabilidad como proceso, pp. 29. En: Archipiélago, Carpeta "Pobreza y Peligro". Revista nº 21. ed. Archipiélago, Barcelona. 1995.

⁴⁰ Villareal, Juan, Art. El trabajo como valor soical: lo cuantitativo y lo cualitativo. En: Integración o desintegración social en el mundo del SXXI, ed. Espacio Editorial. Argentina. 1998, pp. 95

decir que todos los pobres utilicen este tipo de mecanismos, dado que esto depende de gran parte de la historia de vida de la persona, pero es un paso más en el proceso de exclusión.

Desde esta perspectiva que sostiene Villareal, de desarrollo económico pero no social, la exclusión se convierte en un mecanismo sistemático. La población tiende a ser dividida en: actores incluidos en el sistema, estos son los minoritarios; espectadores, que no participan del proceso; y excluidos crecientes de las relaciones restrictivas de poder, tener y saber. Se da entonces, una polarización socioeconómica con una concentración desigual de poder, por otra parte la situación del trabajo da lugar a una sentimiento generalizado de inestabilidad e inseguridad.

Podemos establecer que se ha dado una perdida de centralidad del trabajo y como contrapartida se da mecanismos generadores de exclusión. En definitiva las transformaciones que se vienen produciendo en el mundo del trabajo, traen como consecuencia cambios en la estructura social que afectan directamente al ordenamiento de la estructura urbana, así como en la forma de organización de las personas y en su manera de buscar la integración en la sociedad. En Montevideo la pobreza se caracteriza por ser heterogénea, si bien su población se originaba fundamentalmente con trabajadores rurales expulsados por falta de trabajo y oportunidades, actualmente incluye a trabajadores informales, no calificados, empleados públicos, soldados, policías o clasificadores. Esto provoca en el interior de los asentamientos irregulares cierta diferenciación social que lo podemos ver como forma de reproducción de mecanismos macrosociales.

Capítulo 3

Acerca de desigualdades socioespaciales y Políticas Sociales

Actualmente en el Uruguay existen 412 asentamientos irregulares de los cuales 348 son de Montevideo y la periferia y 64 pertenecen al Interior. Hablamos entonces de un total de 36.933 viviendas (29650 de Montevideo y 7283 en el Interior) que representan un 5.73% del total de viviendas del país lo que implica que 6 de cada 100 viviendas se ubican en asentamientos irregulares. En Montevideo se agudiza más esta situación ya que hablamos de 7 cada 100 viviendas mientras que en el interior se habla de 4 de cada 100. Por otra parte en términos de población hablamos de un total de 151541 personas, 122484 de Montevideo y 29057 del Interior, esto implica que en Montevideo casi 12 de cada 100 personas residen en asentamientos y en el interior la relación es de 4 cada 100.42

Estos datos marcan una clara concentración geográfica de los asentamientos en Montevideo poniendo en el tapete de la discusión la problemática de los asentamientos irregulares que en definitiva hace visible la segregación residencial, por otro lado estas cifras nos hablan de las condiciones que deben de vivir una gran parte de los Uruguayos, habitando en viviendas insalubres con carencias en los servicios y en el confort.

Somos consientes que el problema de la vivienda y los asentamientos irregulares se agrava, cambiando la conformación de la Ciudad e igualándola cada vez más a las ciudades latinoamericanas, es por esta razón que consideramos importante abordar la temática de las políticas sociales, preguntándonos ¿cual ha sido la influencia que éstas han tenido en la conformación de nuestra ciudad? Más especificamente ¿cuál ha sido la influencia y el rol del Estado en la solución de la problemática de los asentamientos? En definitiva, ¿las políticas habitacionales han tenido resultado? o ¿han colaborado en la fragmentación de la ciudad?

3.1. - Conceptualización de las Políticas Sociales

Para Jorge Ferrando las políticas sociales atienden básicamente las situaciones de desigualdad que se generan al interior de la sociedad y por esta razón deberán existir siempre. "Su objetivo fundamental es favorecer iguales oportunidades de acceso a los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de todas las capacidades humanas, y para reducir las diferencias entre los grupos sociales." En esta misma linea de reflexión el autor sostiene que las políticas sociales avarcan dos niveles esenciales: un nivel de decisión política, referida a los objetivos y las orientaciones respecto a la gestión y la administración de los recursos; y un nivel de acción social, vinculados a los procesos concretos de gestión, organización y administración de

⁴² Análisis de datos de Asentamientos Irregulares en Capitales departamentales y periferia de Montevideo realizado por el Istituto Nacional de Estadística. Realizado entre Enero y Abril de 1998

⁴³ Jorge Ferrando, Incluidos y excluidos: Reflexiones sobre Políticas Sociales. OBSUR. Uruguay. 1994 pp.72.

los programas y los recursos. Cabe destacar que en ambos niveles históricamente el Estado ha ocupado un rol fundamental. Pero en la actualidad otros actores comienzan a ser los protagonistas como lo son las ONG, las organizaciones sociales, las empresas, los organismos internacionales, etc.

Para Juan Pablo Terra "Las políticas sociales son un conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente". 44 El problema que presenta el autor, es que la economía no distribuye dicho producto en función de las necesidades de cada uno sino en retribución a su aporte. Esto muchas veces no necesariamente coincide con las necesidades de la gente, por un lado, y por el otro hay sectores de la sociedad que no estan en condiciones de producir como lo es el caso de los niños, los estudiantes, los enfermos, los inválidos, los desocupados y los ancianos. Es por esto que el autor plantea que "No hay ninguna estructura económica que por si misma distribuya el producto del esfuerzo social de forma justa, adecuada a las necesidades de cada uno". 45 Se necesitan mejores políticas sociales que permitan redistribuir de forma eficaz los recursos. La estructura económica misma, necesita un sistema de políticas sociales para un desarrollo de la sociedad más humana.

Desde esa misma concepción J.C. Fortuna considera que las políticas sociales que tienen su origen en el Estado surgieron como respuesta a la necesidad de "corregir los efectos del funcionamiento del mercado." 46 Por esta razón las políticas sociales se caracterizaron por ser paliativas y compensatorias, transformándose en un instrumento corrector de los efectos de las estrategias económicas. Resulta claro entonces que las políticas sociales surgieron con determinadas funciones y con un estilo, a lo largo de los años y por los cambios producidos en el mundo actual han evolucionado, se han perfeccionalizado, sectorializado y focalizado.

3.2. - Cambios en la funcionalidad de las Políticas Sociales

La nueva fase del desarrollo capitalista esta produciendo un aumento de la pobreza que alcanza segmentos antes socialmente bien situados. El neoliberalismo trae consigo efectos perversos en el conjunto de la sociedad, como lo es la desocupación, las desigualdades sociales, la polarización entre las diferentes clases sociales, junto con el deterioro creciente de la calidad de vida de los sectores trabajadores. En este contexto las Políticas Sociales a principios del siglo XX hasta aproximadamente los años 60', se han modificado desde el Estado de Bienestar populista donde su función esencial era la legitimación del orden capitalista. Luego de este periodo las políticas sociales comienzan a ser blanco de criticas, principalmente en el periodo post - dictatorial donde el neoliberalismo ve la necesidad de disminuir la intervención estatal y por

⁴⁴ Juan Pablo Terra en: Luces y sombras de las políticas sociales. Notas del CLAEH. N°60. Agosto de 1990 pp.8

⁴⁵ Cfr. Idem.44 pp.9

⁴⁶ Juan Carlos Fortuna. Sobre las Políticas Sociales ¿ Viejas ideas en una nueva coyuntura? FCU. Breviarios. Montevideo.1995 pp. 22

ende reducir las políticas sociales a aquellas situaciones necesarias en las que el mercado no puede intervenir.

Desde esta perspectiva se produce un cambio en la funcionalidad de las políticas sociales (función social, política y económica). Según Alejandra Pastorini⁴⁷ es la función social la que tiene las modificaciones fundamentales, debido a la reducción de los recursos públicos para la ejecución de los programas sociales. Esta reducción se inicia en la década del 70 concretizándose en las décadas de los 80 y 90 a través de ajustes fiscales, muchos de ellos recomendados por los organismos internacionales como el BM y el FMI. Cabe destacar que se produce de esta forma una disminución de los servicios prestados, tanto cualitativamente como cuantitativamente, ofreciendo así menores y peores servicios a la población cada vez más necesitada. Además de la reducción en la variedad y la calidad de los servicios, también hay un cambio en los beneficiarios, estos son reducidos numéricamente y son escogidos en forma selectiva.

Se produce también un cambio en la función política. Como mencionamos anteriormente los Estados de Bienestar encuentran en las Políticas Sociales su forma de legitimación, "estos Estados expanden sus ámbitos de intervención participando en la esfera económica y creando un fuerte sistema de políticas sociales, como forma de legitimarse y de legitimar el orden vigente." 48 Con el avance del neoliberalismo en los países latinoamericanos, las políticas sociales van perdiendo su centralidad, ahora es el mercado el principal ámbito de legitimación.

Con respecto a la función económica, el principio de universalidad, característico de los Estados de Bienestar, es sustituido por el de focalización, es decir que los servicios son dirigidos a grupos específicos de población. Prima en este concepto la selectividad. La nueva estrategia neoliberal privilegia a las políticas no populistas ni paternalistas, a políticas "más prudentes que creen menos expectativas y que fomenten además la corresponsabilidad de los pobres en el combate a la pobreza."49

Es este último punto el que ha generado mayor debate porque se plantea focalizar las políticas a los más pobres, a los más necesitados pero las preguntas que surgen son ¿de qué forma focalizar? ¿quiénes son las más pobres? ¿cómo seleccionar y poder llegar a dicho grupo? ¿de que forma no excluir más a los ya marginados? ¿los resultados que se obtienen son los buscados? o ¿empeoran la situación? Ya que en muchos casos las políticas sociales y los sistemas de bienestar empiezan a tener efectos regresivos, es decir que en vez de lograr la *igualación*, *la equidad en las oportunidades* parecería que esas políticas sociales en educación, vivienda, salud, empiezan a no beneficiar a los más carenciados, a los que más necesitarian de esos recursos, sino que benefician a los sectores que tienen cierto poder de negociación y de inserción en la

 ⁴⁷ Cfr. Alejandra Pastorini, Politicas sociales y servicio social en el escenario neoliberal. en: Temas de trabajo social debates, desafios y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea: curso de T.S ciclo básico.
 Universidad de la república. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social. Montevideo Uruguay. 2001
 ⁴⁸ Idem 47 pp.128

sociedad en general sectores medios vinculados a la industrialización, agrupados en corporaciones o sindicatos.

Según C. Fortuna el debate no debe centrarse en si se debe sustituir las politicas universales por las de focalización o viceversa, sino que se debe centrar en considerar que hay distintas situaciones de pobreza que son vividas por distintos actores sociales y por lo tanto deben utilizarse diferentes programas para lograr mejorar las condiciones de vida. El problema no es dirigir los mismos insumos para todos sino dirigirlos a cada cual según sus riesgos "No es posible oponer el universalismo a la focalización. Nuevamente los derechos y garantías deben ser universales al igual que la regulación estatal para el cumplimiento de las mismas. Lo que debe ser específico y diferencial son las acciones, los instrumentos de implementación, los actores institucionales y los mecanismos de direccionamiento para su acceso"50.

Avanzando un poco más en la temática cabe preguntarnos ¿cuál es el rol que tiene el Estado en la elaboración e implementación de las Políticas sociales? Hemos visto que las políticas sociales han cambiado sus funciones tanto a nivel político, social y económico produciendo de esta forma ciertos efectos en los ciudadanos involucrados. Debemos tener en cuenta que en el periodo del Estado de Bienestar fueron consolidados los Derechos sociales como parte de la cultura política, es decir que por un lado el gobierno lo tomó como preocupación central de su gestión y a su vez los beneficiarios de tales políticas incorporaron a su estilo de vida el derecho a demandar asistencia al Estado. Es por eso que se habla de la herencia de un Estado Servidor. El universalismo, es decir que lo que se brindaba y como se brindaba, era similar para toda la población, unido a la idea del Estado como único responsable de todo, alimentó la noción de que el Estado debia satisfacer absolutamente todas las necesidades, de toda la gente, durante todo el tiempo. Transformándose los ciudadanos en sujetos hábiles para orientar cambios en la política social en la medida que la realidad lo exigía. "Ello contribuyó a esa especie de 'quietismo' en torno a la concepción de cómo cubrir las necesidades de la población, aunque paralelamente se generó un 'activismo' para demandar, y además solamente demandar más de lo mismo"51. Resulta claro que en la actualidad el Estado debe negociar con aquellos sectores que se sienten afectados, estableciendo las nuevas reglas de juego. Por otra parte como bien lo plantea Christian Mirza, así como se discute el rol del Estado se debe integrar también el rol que juega el mercado, en este sentido plantea que "el reconocimiento de las insuficiencias, inoperancias e ineficiencias de los aparatos burocráticos no puede reducirse al agotamiento de la centralidad del estado en las responsabilidades que le atañen"52. En este sentido destaca el rol integrador que debe cumplir el Estado

⁴⁹ Bertha Lenner. America Latina: los debates en politica social, desigualdad y pobreza. Cap. 3 El debate sobre las politicas sociales y sobre los programas de focalización contra la pobreza como una nueva modalidad de politica social. Las Políticas, otro tema a debate. Ed. Miguel Angel Porrua, Mexico, 1996 pp.128

⁵⁰ Idem.46 pp. 36 ⁵¹ Idem 46 pp 21

⁵² Christian A. Mirza. Políticas sociales en tiempos de crisis. Temas de trabajo social debates, desafios y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea; curso de T.S. Ciclo Básico. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales Departamento de Trabajo Social. Montevideo Uruguay. 2001 pp.60

siendo un agente clave en la conformación de la estructura de oportunidades cumpliendo la función de regulador y vinculador entre las esferas del mercado y la sociedad. El Estado debe trabajar siendo nexo y articulador entre las diferentes Instituciones que trabajan sobre la realidad social.

3.3. - Responsabilidad de las políticas públicas de vivienda

La primera área de necesidad que se debe cubrir en la sociedad esta integrada por la salud; la educación básica; la alimentación y la vivienda. Estas áreas además de igualar oportunidades entre los ciudadanos, han demostrado tener mayores niveles de rentabilidad social y económica para la sociedad y para el beneficiario.

La vivienda, especificamente, es una categoria productiva con efecto multiplicador en el resto de los sectores económicos, "puede ser definida como una configuración de servicios, los servicios habitacionales que incluyen en la satisfacción de diversas necesidades (protección ambiental, seguridad, etc.) y que dependen de la accesibilidad relativa a otras viviendas, a los empleos, a los servicios de salud, de educación, transporte, es decir a lo que se denomina infraestructura urbana." 53 En este sentido a diferencia de otros consumos colectivos como la salud o la educación, la vivienda reúne en si una serie de características particulares que determinan que las políticas en esa área se diferencien sustancialmente de las otras. El problema que se presenta es que si bien existe el reconocimiento social de la vivienda como necesidad, siendo un derecho el acceder a ella, la vivienda es una mercancia que integra en su valor, el relativo al de la renta de la tierra urbana. La rentabilidad del Capital privado en esta área es el mayor impedimento para que se produzca la vivienda de interés social. Se transforma así en un bien en el cual se especula según la oferta y demanda del mercado, excluyendo a grandes sectores de la sociedad que no pueden acceder a tales precios. En este aspecto entra en juego el rol de las políticas sociales y cual han sido sus efectos sobre la sociedad debido a que en muchos casos se han implementado políticas territoriales de realojo y de regularización de asentamientos ilegales, que no han tenido buenos resultados contribuyendo a segregar a estos sectores sin solucionar la problemática de fondo.

Como lo establecimos anteriormente con el recorte del Estado que se viene dando en los últimos años donde de las políticas universales, sectoriales y centralizadas se ha pasado a políticas focalizadas, integradas y descentralizadas sustentadas en su gran mayoria por organismos Internacionales. Todo esto ha provocado un cambio en el rol del Estado de ejecutor a regulador. Esto lo podemos visualizar claramente si estudiamos la evolución que han tenido las Políticas de Viviendas en el Uruguay.

⁵³ Liliana Raggio, Oscar Grillo, Monica Lacarrieu. Politicas Sociales y espacios habitacionales: Un lugar en la ciudad alternativas habitacionales en los tiempos de la crisis. Ed. Espacio Editorial. Bs. As. 1995. pp.25

Las primeras políticas públicas en vivienda de interés social surgen en 1937 con el Instituto Nacional de Vivienda Económica (I.N.V.E.), caracterizándose por ser un instrumento lento y poco eficaz en la producción de vivienda para sectores populares, su política consistía en la construcción de complejos habitacionales con un carácter masivo. En este mismo período la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) construyó viviendas con estas mismas caracteristicas, pero de menor calidad, consideradas las primeras viviendas de emergencia construidas al lado de los asentamientos con el propósito de erradicarlo. Sus efectos fueron inversos, ya que al pasar los años estas viviendas sufrieron un proceso de tugurización.

En 1960 se creo un organismo denominado "Comisión Nacional de Damnificados por las inundaciones de 1959" el cual construyó aproximadamente durante 3 años. Al mismo tiempo el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) comenzó a construir a partir de 1961 con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) además en esta década muchos organismos estatales comenzaron a construir viviendas para sus funcionarios (AFE, MSP, etc.) Cabe mencionar como fundamental en esta década, la aprobación de la Ley 13.728, la cual establece que la vivienda es de "interés social". Esta ley persigue a través de un Pan Nacional de Vivienda, la coordinación de la construcción de la vivienda entre el sector público y el privado, la jerarquización de las funciones del BHU y el fomento del ahorro público destinado a la vivienda. En esa época también se crea el Movimiento pro- erradicación de la vivienda insalubre Rural (MEVIR) con el objetivo de promover la construcción de viviendas que puedan sustituir las habitaciones insalubres que existen en el medio rural a través del sistema de ayuda mutua.

En 1974 se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, luego derogado como INVE y la Caja de Ahorro Postal. La política habitacional queda a cargo del BHU dependiendo del Ministerio de Economía y Finanzas. En este periodo se produce en el mercado inmobiliario una fuerte subida de los alquileres, lo que conlleva a una gran especulación inmobiliaria, un aumento en el número de viviendas vacias y a un fuerte desarrollo de la industria de la construcción orientada especificamente a aquellos grupos sociales de altos ingresos. Por otra parte se produce un alejamiento del mercado inmobiliario de grandes sectores de la población por su incapacidad de acceso a él, lo que deriva en aumento de los asentamientos irregulares. Después de la salida del Gobierno de facto ésta situación no fue modificada por los diferentes gobiernos democráticos, agudizándose cada vez más la problemática. Especificamente desde el Gobierno Municipal de Montevideo se llevó a cabo el plan "Aquiles Lanza", con el objetivo de erradicar los "cantegriles", este Plan sólo alcanzó a erradicar el 10% de los asentamientos irregulares. Luego la construcción de vivienda pública fue mínima generándose un gran vacío en lo que se refiere a políticas públicas de viviendas, lo que lleva a un aumento de la problemática de los asentamientos irregulares junto con la segregación social de dichos sectores y la polarización de la sociedad.

⁵⁴Cfr. Gustavo Machado. Pobreza Urbana, Políticas Públicas de vivienda y Participación Social. Revista de Trabajo Social N° 21, 2001 pp. 30-34

Analizando los datos presentados vemos que el Uruguay hasta la década del 50 mantuvo un desarrollo urbano adecuado. Según el Arq. Nery González "se consolidó una ciudad con fuertes equilibrios, consecuentemente con el mito integrador, cuya convivencia democrática era expresada por algunos Hitos urbanos, como el estadio, la rambla, el parque Rodó"55 La infraestructura urbana estaba armada de modo no segregativo fomentando una ciudad con un sentido colectivo de apropiación. Todo esto comenzó a cambiar con la crisis del modelo productivo gestada en la década del 60° y consolidada con la dictadura, donde la especulación inmobiliaria reemplazó las políticas públicas de vivienda y planificación territorial. A esto se le sumó la precariedad laboral, el desempleo y la liberación de los alquileres que aceleraron el vaciamiento de la ciudad consolidada y formal dando lugar a la extensión de la ciudad Informal más allá de las fronteras de Montevideo. En este sentido se dieron dos tipos de desplazamientos: por un lado se consolida el área metropolitana hacia el Norte (La paz, Las piedras y Progreso) y hacia el Sur (Ciudad de la Costa); y por otro se da una correntada migratoria hacia los cinturones de Montevideo fomentando los asentamientos irregulares.

3.4. - Respuestas Estatales actuales

Frente a esta realidad debemos mencionar que en la actualidad desde el Estado hay dos Instituciones que trabajan en la implementación de políticas sociales referidas al ordenamiento territorial y a la vivienda en Montevideo son: El Ministerio de vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la IMM. Estas dos instituciones a la vez tienen una serie de programas con perfiles diferenciados. Nos referiremos brevemente a los principales programas de cada una⁵⁶.

El MVOTMA ofrece soluciones de vivienda a las familias de bajos ingresos, da prioridad a las mujeres jefes de hogar y a los menores con discapacidad. Sus principales programas son el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) dirigido a ofrecer soluciones habitacionales a los sectores de población con ingresos inferiores a 60UR, que no tienen otro tipo de alternativa. Dentro de este programa se definieron cuatro categorias, cada una de estas prevén un mínimo de ahorro y un subsidio no reembolsable. Las familias que cuentan con un ingreso entre 30 y 60UR acceden a un régimen mixto que combinan el ahorro personal, el subsidio estatal y un préstamo del BHU. También esta el programa SIAV grupos, en el cual grupos ya conformados y con un terreno solicitan apoyo para la construcción.

Otro tipo de programa que ofrece es el de los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), orientados a sectores que tienen ingresos menores a 30 Unidades reajustables. El NBE supone una pieza con baño de 30 m2, de escasas terminaciones y con posibilidad de crecer hacia fuera. Unido a este programa se encuentra el

⁵⁵ Separata del Semanario Brecha; El entramado urbano en prospectiva. Entre la integración y el Apocalipsis. Nelson Cesin, opinión del Arq. Nery Gonzalez. 2002 pp.2

⁵⁶ Cfr.Cecilia Zaffaroni, Daniel Alonso y pablo Mieres. Encuentros y Desencuentros: Familias Pobres y Políticas en el Uruguay. Universidad Católica, UNICEF y Claeh, Uruguay. 1998 pp.23.

de Acompañamiento Post-Obra el cual brinda asesoramiento arquitectónico para realizar mejoras en los NBE y en el Barrio. El objetivo del programa es lograr una adecuada organización comunitaria a través del asesoramiento de determinadas Organizaciones no gubernamentales. Complementario a este programa es CREDIMAT, el cual ofrece materiales de construcción por un valor equivalente a tres veces en ingreso familiar mensual, los usuarios tienen un plazo y una cuota que cumplir. Por último están las soluciones de emergencia denominadas "Hogar Transitorio" el cual permite atender en casos críticos a un núcleo de más o menos de 70 familias mientras no se encuentra una solución definitiva.

La Intendencia Municipal de Montevideo, por otra parte, con sus programas tiene como objetivo fundamental facilitar el acceso a la vivienda a las familias de menores recursos. Para ello posee el Servicio de tierras y viviendas del Departamento de Acondicionamiento urbano, el cual esta compuesto por cuatro sectores: 1- Sector vivienda individual, donde se otorga el permiso de construcción y se da asesoramiento a los usuarios que ingresan al régimen de vivienda popular. 2- Sector Tierras, se ocupa principalmente de regular los predios que estén aptos par la construcción de vivienda, asimismo se encarga de la regularización de asentamientos precarios y la ocupación de predios municipales. 3- Sector Reciclaje y Rehabilitación Urbana, apunta fundamentalmente a la rehabitalización y reciclaje de fincas municipales destinadas a viviendas de interés social, con el objeto de revitalizar zonas degradadas y detener el proceso de expulsión de determinados sectores a la periferia de la ciudad. 4- Sector Núcleos Básicos y de Emergencia, su cometido es atender los programas de emergencia (asesoramiento a la población en situación critica) y banco de Materiales (brinda materiales de construcción para levantar un módulo).

De lo expuesto anteriormente, la critica fundamental que se realiza a ambas Instituciones es en lo referido al programa de los NBE. Por un lado se establece que éstos son construcciones con bajos costos y baja calidad, ubicados en la mayoría de los casos en la periferia de la ciudad y en la mayoría de los casos no tienen en cuenta las pautas culturales y los intereses de la población beneficiaria.

Por otro lado la oferta de financiamiento que propone tanto el BHU como el SIAV, en cuanto a la cuota y los subsidios por lo general resultan muy elevadas para el tipo de ingreso que percibe un hogar, sin mencionar que las viviendas construidas han sido en cantidades muy pequeñas que no satisfacen la demanda. En este sentido se plantea que MVOTMA tiene una baja capacidad de ejecución, tiene dificultades para dimensionar la totalidad del problema y tomar medidas que tengan impactos positivos. Es el BHU el que continua con un rol protagónico, a pesar de la crisis institucional que está atravesando, ya que el Ministerio no cuenta con la infraestructura y recursos suficientes.

En lo que se refiere a la IMM, se sostiene que ha logrado llegar a sectores con bajos ingresos pero al igual que el MVOTMA no tiene un rol activo, las soluciones que ha propiciado no llegan a satisfacer la demanda en su totalidad. Por otro lado se visualiza que la IMM ataca una pequeña parte de la problemática como lo es la falta de vivienda pero luego otros problemas como los bajos ingresos y la falta de trabajo no son atendidos, esto lleva a que la problemática no sea tratada en forma integral. En este sentido la falta de

una respuesta global, llevó en muchos casos al surgimiento de un mercado informal de la venta de las unidades habitacionales, es decir venden sus viviendas a familias con un poder adquisitivo un poco mejor volviendo a su situación anterior.

Si bien las políticas de vivienda, no pueden cambiar las situaciones que tienen su origen en causas estructurales, éstas pueden agudizar sus efectos o disminuirlos, según B. Nahoum en estas ultimas tres décadas las políticas de viviendas han contribuido a agudizarlos mediante tres aspectos principalmente: "la liberalización del mercado de alquileres; la reducción de la participación del Estado en el financiamiento y la construcción de viviendas; y la inexistencia de una oferta de tierra urbanizada accesible, que no ha encontrado propuestas desde el sector privado, pero que tampoco ha encontrado estimulos desde el público"57. En este punto se establece como fundamental la reducción de la participación del Estado en la financiación de la vivienda donde los indices de inversión total han caido al entorno del 2% del P.B.I. Por otro lado Nahoum establece que los programas existentes están fuera del alcance de la mayoría de la población dado que por ejemplo los plazos cortos y altos intereses a los que presta el BHU hacen que esos créditos sólo sean accesibles para el decil más rico de la población, los programas del MVOTMA son focalizados hacia la población de ingresos familiares mensuales entre 0 y 30 UR, la crítica se centra en cuanto a su calidad y pertinencia dado que su producción es extremadamente escasa y además dejan afuera a la franja más ancha de aspirantes, que es la comprendida entre 30 y 60 UR de ingreso mensual, franja que no tiene alternativas en los programas oficiales.

En lo que se refiere a las respuestas que han dado los distintos Organismos Públicos acerca de la problemática de los asentamientos irregulares debemos mencionar que por un lado existe por parte de la IMM un programa denominado Cartera Municipal de Tierras para Viviendas creado en 1990, el cual apunta a formar un stock de tierra para emprendimientos residenciales a ser utilizado por la IMM, o otorgado en uso, o vendido para desarrollar programas de vivienda con fines sociales.⁵⁸ En la misma línea de acción el MVOTMA creó en 1996 la "Comisión para la normalización de los asentamientos irregulares" con la misma estrategia de regularización que la IMM. Por otro lado esta el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) creado a partir del otorgamiento del un préstamo del BID cuyo objetivo se basa en la erradicación de los asentamientos mediante un enfoque integral tratando de mejorar las condiciones de vida de las familias, no solo del propio asentamiento sino de los barrios circundantes. El problema que se presenta aquí es que las dificultades burocráticas sumadas a las rigideces del BID hace que el programa sea muy lento siendo objeto de muchos cuestionamientos.⁵⁹

⁵⁷ Benjamin Nahoum. Politicas Sociales, Articulo de Primeras Jornadas de Asentamientos Informales http://www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos pp. 3

⁵⁸ Cfr. Idem 57 pp. 4

⁵⁹ Exigencias del PIAI para autorizar la obra: carta de presentación del asentamiento, licitación del Equipo Técnico, presentación del Proyecto ejecutivo y Aceptación para comenzar la obra. Solamente estas etapas llevan más de un año de duración sin contar el tiempo que lleva iniciar la obra (notas de campo)

Las críticas acerca de las políticas de regularización llevadas a cabo por distintos organismos públicos se centran en señalar que éstas no atacan el problema desde su base sino que actúan a nível de las consecuencias más inmediatas, sin continuar con un trabajo sostenido y articulado y en muchos casos resultan ser un estímulo para fomentar la irregularidad. Debemos señalar por otra parte que las Políticas de regularización a través de los años han tenido cierto progreso en cuanto a su eficiencia y eficacia en la implementación dado que se realiza el traslado del título de propiedad, hay una mayor coordinación con otros servicios (UTE, OSE, Saneamiento, etc.), se trabaja en algunos casos con el régimen de Ayuda mutua y las complejos habitacionales son de mejor calidad. Pero aún queda mucho camino por delante ya que continua sin haber una sistematización de las diferentes experiencias, se continúan construyendo lotes grandes con más de 500 viviendas sin tener en cuenta el impacto en la zona y sin dar participación a los beneficiarios, se continua con una gran burocracia acompañada por una gran lentitud y no se realiza un seguimiento prolongado de las experiencias para controlar la evolución del barrio.

Mientras tanto la falta de soluciones rápidas y efectivas llevan a agudizar la problemática de los asentamientos irregulares cuyo efecto más inmediato es la conformación de una ciudad formal y legal y otra sociedad informal e ilegal donde "los sectores sociales por fuera del aparato productivo, quedan también por fuera de la ciudad, de lo regulado, son sectores informales en lo laboral, en la vivienda, en el acceso a los servicios urbanos"⁶¹ Se visualiza además una extensión desordenada de la ciudad, produciéndose el fenómeno de *urbanización descapitalizada* donde las inversiones en el equipamiento urbano básico como lo es el pavimento, el saneamiento, el agua, la luz, etc. se realizan con cierto retraso en relación a la ocupación del suelo. ⁶²

¿Qué podemos decir acerca de las políticas públicas referidas a la vivienda y a lo territorial? Según el estudio realizado por el CLAEH63 la mala calidad de la vivienda y el hacinamiento son los factores con mayor incidencia en el índice de necesidades básicas insatisfechas, junto con la falta de saneamiento. Los servicios referidos a la vivienda son los que han logrado menores niveles de cobertura y de focalización. En este sentido cabe señalar que los hogares pobres que han recibido algún tipo de apoyo para obtener su vivienda son un 16% en Montevideo y un 23% en el Interior. Las Instituciones que han logrado mayor penetración en este sector de población son el Banco Hipotecario en Montevideo y las Intendencias Municipales en el Interior. En el caso del BHU, los hogares atendidos se ubican principalmente entre los que perciben mayores ingresos y se encuentran en situación de pobreza reciente.

⁶⁰ Información extraida de entrevista realizada a informante calificado de la Comision Especial Ejecutora de Atención al programa de PIAI, IMM. Arq. Pablo Mederos

⁶¹ Idem 45, pp.1

⁶² Cfr. Adriana Berdia. Pliticas Sociales. Primeras Jornadas Uruguayas de Asentamientos Informales. http://www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos.pp.3

⁶³ Idem.56

Es así que "al escaso alcance de las políticas de vivienda y la falta de adecuación de las respuestas a las necesidades y posibilidades de los sectores de población de menores recursos se suma, para explicar la expansión de estos asentamientos, la falta de coordinación y articulación de los diversos organismos con competencia en el ordenamiento del territorio urbano y la vivienda a nivel nacional, así como entre los de nivel nacional y municipal"⁶⁴.

En un esfuerzo de articulación entre la evolución que han tenido las políticas sociales y la evolución que han tenido las políticas públicas de viviendas, podemos decir que éstas últimas promovidas por la reforma del Estado han disminuido su calidad y su cobertura, teniendo un carácter asistencialista, fragmentado y pasivo de los beneficiarios, son dirigidas exclusivamente a los pobres agudizando y reforzando los procesos de fragmentación social y segregación espacial.

64 Idem.55 pp. 250

Capítulo 4

La complejidad de la trama Urbana

Es claro que se detecta cierto proceso de segregación residencial dentro de la ciudad de Montevideo, he delimitado mi estudio a dicho departamento porque es donde se hace más visible el fenómeno, pero debemos ser consientes que dicha problemática está afectando a muchos departamentos de nuestro pais.

La segregación residencial esta intimamente relacionada con la conformación y consolidación de los asentamientos irregulares, dado que en la medida que estos se consolidan como barrio y al pasar el tiempo adquieren cierta identidad, van a ser considerados por el vecindario como grupo peligroso. Al mismo tiempo estos se sienten excluidos, diferentes al resto de la sociedad que los obliga a vivir en la informalidad.

Si bien varios autores apoyados en investigaciones han advertido la gravedad de dicho fenómeno, aún no se ha tomado conciencia de la problemática, los organismos estatales y las organizaciones que trabajan en la temática aún no tienen en claro las estrategias a seguir en las politicas para tratar de corregirlo. En este sentido se visualiza una lentitud en la evaluación de los resultados obtenidos en la implementación de políticas de realojo o de regualización, así como una instrumentalidad por parte del Estado en la ejecución de las mismas.

¿Por que es importante ser consientes de las dimensiones de tal problemática? Debido a que la segregación residencial afecta a varias esferas de la vida de los ciudadanos, conlleva a la segregación en lo educativo, produce ciudadanías fragmentadas y una perdida de contacto entre grupos sociales diferentes, en definitiva genera estratos más duros. Ésta problemática es cada vez más fuerte en la ciudad de Montevideo y cada vez con mayor rapidez las desigualdades en el ingreso regulan la conformación de los barrios, fragmentando el espacio urbano, polarizando espacialmente las clases y aumentando las desigualdades sociales.

La superación de esta problemática involucra culturalmente a toda la sociedad y por esto requiere transformaciones en los distintos actores sociales y no solo de los afectados.

4.1. - Segregación Residencial: más allá del simple concepto

A partir de los datos presentados a lo largo de los capítulos anteriores podemos establecer que en nuestra sociedad se esta viendo cada vez con más fuerza procesos de segmentación social es decir la reducción de las oportunidades de interacción entre grupos sociales distintos, acompañado por un proceso de segregación social donde la formación de fronteras sociales marcan un distanciamiento entre un grupo social y otro, llegando a extremos tales de polarización, estas distancias se hacen tan duras que reducen progresivamente las posibilidades de interacción, de sociabilidad e integración de los grupos segregados.

En el presente trabajo hemos hecho especial énfasis en que la principal consecuencia de la segmentación es la segregación residencial fenómeno complejo que se esta viviendo fuertemente en nuestra sociedad, producto de factores culturales, sociales y económicos. Entendemos a la segregación residencial como el nucleamiento espacial de un conjunto de personas y familias pertenecientes a un mismo grupo social definidos estrictamente por un nivel socioeconómico bajo, la informalidad en el empleo y la perdida de lazos con el resto de la sociedad. Una dimensión importante es la vivencia subjetiva de las personas que forman este grupo con la percepción de ser segregados, el sentirse excluidos y la vivencia de no tener los mismos derechos que el resto de la sociedad. Por esto existe cierta tendencia de estos grupos a concentrarse en algunas zonas de la ciudad conformando enclaves de pobreza, así se establece la configuración de áreas o barrios homogéneos.

Entonces para explicar la segregación social como fenómeno clave en la nueva conformación de la ciudad, debemos decir que se produce en un contexto de cambios profundos como lo son:

a) Cambios en el mercado de trabajo:

Aqui nos referimos a la perdida de centralidad del trabajo y a la precariedad en los empleos acompañado por una inestabilidad ocupacional y bajos ingresos, todo esto hace que el trabajo deje de ser el formador de identidades y el protector de las ciudadanías. En este último punto nos referimos específicamente a la fragilidad en la esfera de las relaciones y en el ejercicio de los derechos del trabajador que antes sostenía bajo el amparo del empleo, se produce claramente un individualismo negativo que como bien lo establece R. Castel implica procesos de desafiliación y aislamiento del trabajador.

b) Cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil:

Se redefinen las políticas sociales, el Estado se retira de su implementación. Como consecuencia de la reducción en el gasto social las políticas sociales van perdiendo centralidad como mecanismo de legitimación del Estado, siendo el mercado el nuevo protagonista. Por otro lado se destaca una disminución de los servicios prestados tanto cuantitativamente como cualitativamente, se reduce la variedad y calidad de los servicios y se da un cambio en los beneficiarios, reducidos numéricamente y escogidos en forma selectiva. De políticas sociales universales, centralizadas y con una amplia cobertura se pasa a políticas focalizadas, descentralizadas, tercerializadas y selectivas. La sociedad civil es llamada a la arena política para enfrentar las consecuencias del modelo neoliberal, teniendo que ocupar lugares en los servicios antes ocupados por el Estado.

c) Cambios en la familia:

En la actualidad el término familia significa realidades distintas. Aquella familia compuesta por la madre el padre y los hijos viviendo bajo el mismo techo se enfrenta a una serie de arreglos familiares variado que va

⁶⁵Cfr. Mario Lombardi Expectativa de realojamiento de Hogares residentes en asentamientos irregulares de Montevideo, Prisma N°9, 1997, pp. 133

desde familias unidas o no en matrimonios, con hijos propios o de matrimonios anteriores, hogares monoparentales, hogares unipersonales, etc. En estas nuevas formas de composición de la familia varia también las funciones y roles desempeñados por sus miembros por ejemplo encontramos jefes de hogar que son mujeres, niños que trabajan, abuelos que crian a sus nietos, etc.⁶⁶ Por otro lado el progresivo aumento de divorcios, uniones de hecho y hogares monoparentales, así como la disminución relativa de los matrimonios, todos estos cambios llevan a un desgaste en los vinculos de sus integrantes, dejando de ser la familia el punto de referencia primordial en el proceso de desarrollo de niños, adolescentes, jóvenes y adultos, además aumentan la vulnerabílidad de los hogares reduciendo el capital social familiar.

d) Cambios en la visión de lo urbano:

Se produce un cambio en la racionalidad social con una profundización de los procesos de individuación, de la racionalidad *omnipotente y expansiva*, se llega a una racionalidad más flexible que institucionaliza de esta forma, el cambio permanente, la incertidumbre y la inseguridad. Se generan nuevas identidades dentro de la sociedad definidas como tribus urbanas o gethos, estas marcan su territorio elaboran su propia cultura, valores y pautas relacionales. Elementos estos que los diferencian y separan profundamente del resto de la sociedad. Este proceso acompañado por los procesos de individualización, de desafiliación, revalorización de lo local y cambios en las pautas de consumo lleva a un cambio en la manera de visualizar y de apropiar la ciudad.

¿Cuales son las consecuencias que acarrea la segregación residencial? Pues bien, incide profundamente en la vida cotidiana de las personas afectadas por esta problemática, es decir la vida del hombre entero, ya que los hombres participan en la vida cotidiana con todos los aspectos de su individualidad y de su personalidad "en ella se ponen en obra todos sus sentidos, todas sus capacidades intelectuales, sus habilidades manipulativas, sus sentimientos, pasiones, ideas, ideologías"⁶⁷. De ahi la importancia de integrar al análisis esta categoría pues consideramos que se ve afectada en al menos tres aspectos:

En primer lugar al producirse una separación entre grupos sociales distintos se da un menor contacto e información con personas que han tenido otra vivencia y que han alcanzado mayores metas transformándose en modelos de rol. La creciente homogeneización de los asentamientos sumado al débil contacto con personas de distinta condición socioeconómica conlleva a una perdida en el capital individual que lo habilitarían a una mayor movilidad social.

En segundo lugar dentro del grupo social segregado comienza a ver cierta desconfianza hacia los organismos estatales, hay un descreimiento general con respecto a la solución de su problemática, de esta forma la meta colectiva decae por la desconfianza y falta de liderazgo. Se crean dos mundos distintos con

⁶⁶Cfr. Rosario Aguirre, Clara Fassler: ¿Qué hombre?¿qué mujeres? ¿qué familias? En: Familias Siglo XXIISIS Internacional. Ediciones de las mujeres n°20 Chile, 1994, pp.61

pautas culturales y valores sociales diferentes, produciéndose un choque entre la sociedad formal y la sociedad informal. En este sentido el sentirse aislados del mundo exterior lleva a que muchas personas no participan de las asambleas barriales por pertenecer al asentamiento y no sentirse representados, por otro lado en muchos casos ni la policía, ni las ambulancias, ni el transporte público entran o atraviesan ciertos barrios.

En tercer lugar y unido a lo anterior se genera un debilitamiento del sentimiento de ciudadanía y falta pertenencia a la comunidad, de ahí que dentro del grupo en cuestión se comience a marcar pautas y reglas propias que definan su identidad y los diferencien del resto de la sociedad que los excluye. En este último punto debemos destacar que hay ciertas personas que habitan en los asentamientos que por su historia de vida han incorporado normas sociales que lo identifican con el resto de la sociedad, éstas personas aún sienten que forman parte de ésta, aunque los lazos que los unen son débiles. Pero es distinta la situación de aquellos que han crecido y adquirido las normas y valores del asentamiento sin recibir oportunidades de inserción en otros ámbitos ajenos al mismo, su familia, la escuela y su comunidad no pueden trasmitirles las costumbres o las normas que lo habiliten para una integración a la sociedad. Aquí los débiles lazos que lo mantenían integrado al sistema no existen, hay un abismo entre un mundo y otro debido al progresivo vaciamiento del contenido de normas y valores.

Todos estos procesos afectan a la integración social siendo inminente la gettización en ciertas zonas de Montevideo, pero fundamentalmente afecta a la vida cotidiana de las personas que habitan aquellos espacios segregados.

4.2. - Rol de las Políticas Sociales

Con respecto a las políticas públicas que se han implementado a nivel territorial vemos que éstas han evolucionado a lo largo de los años su cambio más radical es el pasaje de políticas universales a políticas focalizadas y selectivas. Es este último punto el que mayor hincapié tenemos que hacer ya que a partir de esta reforma de política se han tenido ciertos impactos no esperados sobre el ordenamiento de la ciudad. La preocupación por focalizar las acciones y llegar a la población más necesitada ha llevado en gran medida a la implementación de programas que han generado como resultado una agudización de los procesos de segmentación social, siendo programas estigmatizantes y aislando a la población en determinadas áreas.

En este sentido al estudiar las diferentes políticas sociales referidas a lo territorial nos encontramos en un punto ciego donde no existe una evaluación y seguimiento de los programas implementados, si bien se ha dado un avance en la calidad de las casas, se continúan realizando núcleos habitacionales muy grandes cuando se había evaluado como negativo el impacto que estos tienen en la zona. Se continua

⁶⁷ Agnes Heller. Historia y Vida Cotidiana. Aportación a la sociologia socialista. Ccolección Enlace Grijalbo. Mexico, 1970

visualizando a los usuarios como pasivos sin integrarlos en la ejecución e implementación de los proyectos, por otro lado se marca la lentitud y la burocracia de los programas junto con una casi inexistente coordinación entre los organismos estatales. Por último estas políticas no tienen en cuenta la necesidad de agregar un matiz integrador, es decir no preocuparse tanto por la calidad de las viviendas que se le dan a los usuarios, sino preocuparse por las oportunidades de interacción con el resto de la sociedad. No solamente darle importancia a la provisión de techo y de una infraestructura en la vivienda, sino también darle prioridad a la generación de espacios públicos que posibiliten cierta sociabilidad informal entre un grupo social y otro. En el caso de la regularización de los asentamientos por lo general se provee de servicios como jardines de infantes, policlínicas etc. esto resulta bueno para la gente que habita en ellos, pero no lo es en términos de integración ya que no habilita que los servicios sean utilizados por todos los estratos sino que se acota a los usuarios del asentamiento, quizás lo más apropiado seria que estos servicios sean ubicados en las fronteras del asentamiento y el resto del barrio.

En el momento de pensar en las posibles sugerencias o soluciones que ayuden a apalear los efectos perversos de la segregación y de la segmentación social nos encontramos con tres núcleos duros que actúan como obstáculos. Uno es la realidad socioeconómica que vive el pais agudizada por la crisis financiera y la inestabilidad laboral que ha llevado a grandes índices de desempleo y que debilita al Estado en su disponibilidad de recursos para dar respuestas concretas ante una sociedad que se desintegra.

El segundo núcleo duro es el punto ciego que encontramos al analizar las políticas sociales que son blanco de múltiples críticas y funcionan con una lentitud que no se adecua a la rapidez de los hechos sociales. En este aspecto debemos mencionar que para los organismos que intervienen en la problemática, encontrar una salida eficaz y eficiente resulta muy dificil porque las soluciones lineales no se pueden adaptar a la dinámica de los sujetos y actores sociales.

El tercer y último punto que destacamos es nada menos que la realidad del excluido desde su subjetividad, es decir, lo que le implica a una persona sentirse excluido, apartado y desafiliado de la sociedad y como lo afecta en su vida cotidiana condicionándolo en todos aquellos ámbitos que los definen como persona. Esto dificulta la labor de los técnicos que trabajan con ellos dado que por todo lo planteado resulta dificil a veces llegar comprender la lógica de sus acciones.

Teniendo en cuenta estos obstáculos debemos preguntarnos ¿cual es el enfoque que debe tener las políticas sociales?

En primer lugar las Instituciones, Organismos y Actores que trabajan e influyen en el ordenamiento territorial de la ciudad deben de ser consientes de la dimensión de la problemática de la segregación residencial tratando de lograr un enfoque integral desde una perspectiva económica, social y cultural y no solamente desde la satisfacción de la necesidad. Por otra parte consideramos necesario que se le dé

prioridad a las familias jóvenes intentando involucrarlos en la ejecución de tales políticas y no considerarlos como meros usuarios pasivos. Con esto queremos decir que las políticas deben tener un enfoque que habilite y no desafilie al individuo o a la familia, en definitiva estimulando "el desarrollo del potencial, de las capacidades tanto individuales como colectivas de las personas y las familias para enfrentar los problemas y resolver con éxito la superación de su situación de pobreza"68 de manera tal que potencialice su participación en el proyecto, su sentido de responsabilidad y no fomenten su pasividad. Por otro lado es necesario redefinir el nuevo rol del Estado, este actualmente actúa como rector de las políticas sociales, debiendo estimular el desarrollo de servicios privados de interés público, controlar el desarrollo de los mismos y operar como garante para los usuarios de las políticas.⁶⁹

⁶⁸ Idem.56 pp. 271

⁶⁹ Cfr.Idem.66 pp.274

Reflexiones finales

Los cambios que se están dando en la actualidad propios de una lógica capitalista, como lo es la perdida de centralidad en el trabajo, la desafiliación del trabajador, los bajos ingresos; los cambios operados en el centro de la familia, así como el nuevo papel del Estado y de las políticas sociales debido a la reducción en el gasto social, han colaborado para el aumento de la pobreza y por ende de los procesos de segmentación social y el agravamiento de la segregación residencial. Lo que implica el aumento de las desigualdades sociales.

Estamos ante una ciudad que presenta graves síntomas de desintegración que esta condenada a continuar creciendo hacia fuera y vaciándose en el centro, estamos ante una sociedad que excluye al que no tiene el poder adquisitivo que exige el consumismo y desplaza a las personas, no solo de su lugar en la ciudad sino de sus derechos como ciudadanos.

Vemos entonces la necesidad de tomar conciencia de estos mecanismos que se están operando en la sociedad, sobre todo por parte del Estado y los Organismos que intervienen en la problemática dado la carencia de propuestas claras y concretas desde estos ámbitos, lo que lleva a una gran incertidumbre, resignación y paralización en materia de políticas que ayuden a corregir y en cierta medida revertir la problemática.

Desde nuestra óptica es clara la necesidad de una voluntad política que habilite un ámbito de gestión que logre integrar las visiones y propuestas de los espacios políticos, organizacionales, técnicos, educativos, etc. de manera de poder integrar todas las visiones y definir soluciones concretas que aparten de la lógica instrumentalista propia del Estado. Se debe integrar además la perspectiva de los sujetos, de los marginales, de los excluidos, de los exedentarios que en definitiva son obligados a vivir en la informalidad y valorar que a pesar del peligro latente de una ruptura definitiva de los vinculos que los unen al resto de la sociedad, surgen dentro de los asentamientos, barrios marginales, nuevas formas de participación y multiplicación de los lazos de solidaridad que se ve con la creación de merenderos, huertas, comedores barriales, etc. como respuesta a la lógica individualista de la nueva modernidad, marcándonos una posible línea de intervención en la compleia trama urbana.

<u>Bibliografía</u>

- Aguirre, Rosario; Clara Fassler: ¿Qué hombre? ¿qué mujeres? ¿Qué familias? En: Familias Siglo XXII SIS Internacional. Ediciones de las mujeres n°20 Chile, 1994
- Arocena, José. La localización de las políticas sociales. En: Peñalva, Susana Rofman Alejandro Desempleo Estructural, pobreza y precariedad, Ed. Nueva Visión, Bs. As., 1996, pp. 139-153
- □ Acuña, Soledad; Novarese, Carina. Articulo: Menos Fondos y más asentamientos. Diario "El Pais" Sección Ciudades, Jueves, 8 de Mayo de 2003
- Aylwin, Nidia. Modos de aproximación al mundo de la pobreza urbana: la perspectiva de Trabajo Social, ponencia presentada en el Primer Encuentro de Escuelas de Trabajo Social, Cono Sur, Santiago, 1993.
- □ Baráibar, Ximena. Temas viejos en tiempos nuevos: aproximación al debate sobre Exclusión Social. Maestría de Servicio social. 1999
- □ Baráibar, Ximena. Articulación de lo diverso: lecturas de la exclusión social y desde los desafios para el Trabajo Social. En: Revista Servicio social y Sociedad. Nº59 Cortez Editora. Brasil. 1999
- □ Berdía, Adriana. Políticas Sociales. Primeras Jornadas Uruguayas de Asentamientos Informales. http://www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos
- Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del asalariado. Ed.Paidos y Estado y sociedad. Bs.As.1997
- □ Castel Robert. Articulo: De la Exclusión como Estado a la vulnerabilidad como proceso, pp. 29. En: Archipiélago, Carpeta "Pobreza y Peligro". Revista nº 21. ed. Archipiélago, Barcelona. 1995.
- Casal Belck, Luis. Articulo: Estadisticamente pobres. Diario "El Observador". Sección sociedad Sábado,
 1° de Febrero de 2003.
- □ Cesin, Nelson. Separata del Semanario "Brecha" El entramado urbano en prospectiva. Entre la integración y el Apocalipsis, opinión del Arq. Nery González. Montevideo.
- Correa, Violeta. Integración o desintegración social. La intervención del Trabajo Social en las políticas sociales en Castranovo, Raquel (coord.) Integración o Desintegración Social en el Mundo del Siglo XXI, Ed. Espacio Editorial, Argentina, 1998
- De León Eduardo. La coyuntura urbana de Montevideo. ¿Hacia un escenario democrático postexpansivo? Revista de Cs. Sociales n°12. Montevideo 1998
- Delgado Dopazo, Ma. del Huerto. Monografía: Participación Ciudadana para enfrentar la segregación socioresidencial en las áreas consolidadas de Montevideo, Uruguay. 2002. Sin publicar.

- □ Elizalde, Julia. Análisis de datos de Asentamientos Irregulares en Capitales departamentales y periferia de Montevideo realizado por el Istituto Nacional de Estadistica. Realizado entre Enero y Abril de 1998. Sin publicar
- García Canclini, Nestor. Imaginarios urbanos, Serie Aniversario. Ed. Universidad de Bs. As. 1997
- ☐ Grassi, Estela. Vivir en la Villa ¿Dónde está la diferencia?, en las cosas del poder. Acerca del Estado la política y la vida cotidiana, Ed. Espacio, Bs. As., 1996 pp. 17-97
- ☐ Guimares, R.P. Desarrollo con equidad ¿un nuevo cuento de Adas para los 90?. Revista Interamericana de Planificación, Vol. XXIII, № 90, Abril-Junio 1990, SIAP, Guatemala, pp7-76
- Heller, Agnes. Historia y Vida Cotidiana. Aportación a la sociología socialista. Colección Enlace Grijalbo.
 México. 1970
- □ Ferrando, Jorge. Incluidos y excluidos. Reflexiones sobre Políticas Sociales. OBSUR. Uruguay. 1994
- □ Filardo Verónica. Articulo: Montevideo Ciudad Metropolitana. En: Cuaderno del Claeh. Nº78-79. Montevideo 2da. Serie, año 1997
- □ Filgueira C, Filgueira F. El Largo Adiós al País Modelo: políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay, Ed. Arca, Montevideo, 1994
- □ Fortuna, Juan Carlos. Sobre las Políticas Sociales ¿Viejas ideas en una nueva coyuntura? FCU. Breviarios. Montevideo.1995
- Kaztman, Rubén Marginalidad e integración social en el Uruguay. CEPAL. Montevideo. Setiembre 1996
- Kaztman, Ruben (coord.) Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raices de la vulnerabilidad social en Uruguay. PNUD – Uruguay – CEPAL - Oficina Montevideo, Montevideo, Julio, 1999.
- □ Katzman, Rubén (entre otros). Vulnerabilidad, Activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Oficina Internacional del trabajo. Chile.1999
- □ Kaztman, Rubén; Fernando Filgueiras y Magdalena Furtado. Nuevos desafíos para la equidad en el Uruguay. Revista de CEPAL Nº 72. Diciembre de 2000 pp. 95-96
- □ Katzman, Ruben: Exposición en "Mañanas Complejas, ciclos de foros sobre políticas públicas". Foro tres: Exclusión social y segregación residencial. Gandhi.edu.uy/complejas/foro3/katzman1.
- □ Machado, Gustavo. Pobreza Urbana, Políticas Públicas de vivienda y Participación Social. Revista de Trabajo Social N° 21, Montevideo. 2001
- Mirza, Christian A. Políticas sociales en tiempos de crisis. Temas de trabajo social debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea: curso de T.S. Ciclo Básico. Universidad de la República. Facultad de Cs. Soc. Depto. Trabajo Social. Montevideo Uruguay. 2001
- Nahoum, Benjamin: Políticas Sociales articulo de Primeras Jornadas de Asentamientos Informales http://www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos

- Lenner, Bertha. America Latina, los debates en política social, desigualdad y pobreza. Cap. 3 El debate sobre las políticas sociales y sobre los programas de focalización contra la pobreza como una nueva modalidad de política social. Las Políticas, otro tema a debate. Ed. Miguel Angel Porrua, Mexico, 1996.
- □ Lombardi, Mario. Expectativa de realojamiento de Hogares residentes en asentamientos irregulares de Montevideo. Prisma N°9. Montevideo. 1997
- Pastorini, Alejandra. Políticas sociales y servicio social en el escenario neoliberal. en: Temas de trabajo social debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea: curso de T.S ciclo básico. Universidad de la república. Facultad de Cs. Soc. Depto. Trabajo social. Montevideo Uruguay. 2001
- □ Portillo Alvaro. Seminario: la Investigación urbana en Uruguay. Balance y Agenda para los próximos años. Marzo de 1992. CIEDUR.
- Raggio, Liliana; Oscar Grillo; Mónica Lacarrieu. Políticas Sociales y espacios habitacionales: Un lugar en la ciudad alternativas habitacionales en los tiempos de la crisis. Ed.Espacio Editorial. Bs. As. 1995.
- Sempol, Diego. Articulo: La Territorialización de la Pobreza. Asentamientos Irregulares. BRECHA,
 24/05/02 pp. 20
- ☐ Terra, Carmen. La pobreza desafíos de todos, en Aportes para la participación democrática: un enfoque desde los derechos humanos, Montevideo, SERPAJ Uruguay, Octubre de 1994
- □ Terra, Carmen.Concepto y medición de pobreza. En: Fronteras nº1- Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria, 1995 pp. 85-91.
- Terra, Juan Pablo. Luces y sombras de las políticas sociales. Notas del CLAEH. N°60. Montevideo Agosto de 1990
- □ Veiga Danilo. Revista de Cs. Sociales. Depto. de Sociologia. N° 19. Montevideo. Abril, 2001.
- Veiga, Danilo; Rivoir, Ana Laura. Desigualdades Sociales y Segregación en Montevideo. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de sociología. Montevideo. 2001
- □ Vinuesa Julio, Angulo; M:J Vidal Dominguez. Espacios y sociedades N°13. Los procesos de urbanización. Ed. Sintesis.
- Ullareal, Juan. Artículo: El trabajo como valor soical: lo cuantitativo y lo cualitativo. En: Integración o desintegración social en el mundo del SXXI, ed. Espacio Editorial. Argentina. 1998
- □ Zaffaroni, Cecilia; Daniel Alonso y Pablo Mieres. Encuentros y Desencuentros: Familias Pobres y Políticas en el Uruguay. Universidad Católica, UNICEF y Claeh. Uruguay. 1998
- □ Revista de trabajo Social. Pobreza: El lado oscuro de la modernización, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile, № 66, 1995
- □ VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas- Montevideo" Instituto Nacional de Estadistica (INE) 22 de mayo de 1996

- □ Nuevo Larousse Básico. 1988. Ed. Lord Cochrane S.A. Chile
- □ "Asentamientos, Regularizar y ¿después?" Encuentro- Taller 31 de Julio y 1° de Agosto 1997. Material para el Debate. Grupo Aportes (1997)
- □ Asentamientos Irregulares. Publicación de MVOTMA. 1996
- □ INTEC-UNICEF, Infancia y Adolescencia en los Asentamientos Irregulares. Montevideo. 1999.