

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

El camino de la incertidumbre.

Estudio de caso: el proceso de construcción y transformación del asentamiento Aparicio Saravia de la ciudad de Mercedes (Soriano), desde sus inicios hasta la actualidad

Alejandro Arbolito Liuzzi
Tutor: Gustavo Machado

2011



"... una mala vivienda no es sólo una mala casa. Una mala vivienda limita drásticamente las posibilidades de inserción e integración de sus habitantes a la sociedad de la que se supone es parte. Una mala vivienda limita el acceso al desarrollo humano y condena a una degradación paulatina de la especie".

Daniel Jadue

(Revista Desafíos Urbanos N° 42. Tierra y Vivienda. La crisis de las políticas habitacionales que generan fragmentación urbana y exclusión social. Artículo: La Vivienda, un Derecho Humano Pisoteado. Año 9. Agosto/Sept. 2003. Córdoba, Argentina.)

INDICE

INTRODUCCIÓN..... Pág. 1

CAPÍTULO I: RESEÑA A LOS MODELOS DE DESARROLLO EN EL URUGUAY Y ALGUNA DE LAS PRINCIPALES MEDIACIONES EN EL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS.

CONTENIDO Pág. 4

- a- Modelos de Desarrollo y Políticas Sociales en el Uruguay Pág. 5
 - La Cuestión Social
 - Pobreza y Exclusión
- b- Mercado de Trabajo Pág. 11
- c- Segregación territorial Pág. 14

CAPÍTULO II: LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL URUGUAY Y SU VINCULACIÓN AL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.

CONTENIDO Pág. 17

- a- Proceso de la Vivienda Pág. 18
- b- Creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) Pág. 23
- c- Los últimos años de las Políticas de Vivienda. Características Pág. 25
- d- ¿A que nos referimos al hablar de Asentamiento Irregular? Pág. 26
 - La Autoconstrucción Espontánea y Autónoma
- e- Dimensiones de la Problemática Pág. 29

CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO: CARACTERIZACIÓN DEL ASENTAMIENTO APARICIO

SARAVIA DE LA CIUDAD DE MERCEDES, SORIANO. CONTENIDO Pág. 32

- a- Ubicación Geográfica Pág. 33
- b- Asentamientos Irregulares: Datos Generales del Departamento Pág. 33
 - i- Población Pág. 33
 - ii- Hogares particulares Pág. 34
- c- Asentamiento Aparicio Saravia: Pág. 35
 - i- Historia y evolución del asentamiento en el tiempo Pág. 35
 - ii- Motivo/s de radicación de la población en el lugar Pág. 35
 - iii- Caracterización socioeconómica del barrio y sus pobladores: Pág. 36
 - Viviendas Pág. 36

➤ Población _____	Pág. 37
➤ Ocupación _____	Pág. 38
➤ Socio-Educativo _____	Pág. 38
➤ Salud _____	Pág. 39
iv- Organización barrial _____	Pág. 40
v- Instituciones de la zona y servicios _____	Pág. 41
vi- Principales problemas del barrio _____	Pág. 42
d- Proyectos presentados para mejora del lugar _____	Pág. 44
➤ Convenio entre el Gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) _____	Pág. 44
➤ PIAI _____	Pág. 44
➤ Programa de Realojos y Regularización de Asentamientos Irregulares (MVOTMA- IMS) _____	Pág. 44

CAPÍTULO IV: LOS PROCESOS SOCIALES Y SU VINCULACIÓN AL TERRITORIO

ALGUNAS CONSIDERACIONES.....	Pág. 51
-------------------------------------	----------------

a- Formación de Asentamientos: Causas, Modo de Vida, Territorio y Particularidades Edilicias _____	Pág. 52
b- El Estado y los Municipios: Sus roles ante la necesidad de la Vivienda _____	Pág. 54
c- Políticas Sociales y su vinculación a la Vivienda: Contenido y Funcionamiento _____	Pág. 56
d- La Nueva Vivienda _____	Pág. 57
e- El mecanismo de la autoconstrucción _____	Pág. 59

<u>CAPÍTULO V: REFLEXIONES FINALES</u>	Pág. 62
---	----------------

<u>BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA</u>	Pág. 69
--	----------------

<u>ANEXOS:</u>	Pág. 76
-----------------------------	----------------

Nº 1- Entrevistas a la Población del Asentamiento.

Nº 2- Historia y Evolución del Asentamiento Aparicio Saravia / Organización Barrial.

Nº 3- Mapas que muestran los criterios a tener en cuenta para el Realojo de la Población.

Nº 4- Descripción del Proceso de formación del Programa de Realojos y Regularización de Asentamientos Irregulares de la Ciudad de Mercedes. / Convenio entre el MVOTMA y la IDS. /Funcionamiento del Programa.

Nº 5- Mapa de Aparicio Saravia donde se indica la zona a Regularizar. / Información sobre el Proceso de Regularización.

Nº 6- Etapas de Obra, Cronograma y Recursos Humanos.

Nº 7- Mapa de la Ciudad de Mercedes donde se identifica el predio ocupado por el Asentamiento Aparicio Saravia y por otra parte la zona donde se ubica la población realojada.

INTRODUCCIÓN

El trabajo expuesto a continuación, corresponde a la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, la cual se encuentra enmarcada en el Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El objeto de estudio en el cual estará centrado el documento es: **El proceso de construcción y transformación del asentamiento Aparicio Saravia de la ciudad de Mercedes, Departamento de Soriano, desde sus inicios hasta la actualidad.**

Refiere a un Estudio de Caso, donde a través del título "*El Camino de la Incertidumbre*" se intenta plasmar y analizar los diferentes movimientos, cambios, estados de ánimo, etc. de aquellos pobladores que por diferentes causas han tenido que recaer en estos espacios y lo complejo que se constituye el trayecto en ellos. La Incertidumbre, planteada en cuanto al futuro de los involucrados, la inseguridad, el no saber que les puede ocurrir mañana ya que sus soportes recaen sobre la ilegalidad, sumado a los intentos de mejora por parte de las autoridades competentes que se tornan una amenaza constante para la población. "*Vivir en lo aleatorio es hacerlo en un débil equilibrio, caminando siempre por una cornisa a punto de derrumbarse*". (Mimijin, A., Kessler, G., en Álvarez, M.J., 2000: 28).

A nivel general referimos a formaciones que en nuestro país toman auge a principios de la década del 90, sin descartar que históricamente y por diferentes motivos existieran conglomerados irregulares.

Pese a que es un fenómeno históricamente asociado a la capital del país, en el trabajo se intenta demostrar que con el correr del tiempo se han sobrepasado sus límites afectando a ciudades del interior indudablemente de menor población. Es este el caso de la ciudad de Mercedes, donde entre uno de sus asentamientos se encuentra Aparicio Saravia, el cual cuenta con una historia de ocupación que supera los 30 años y en donde se han dado varios intentos de regularización y mejora por distintas entidades.

Partimos de la idea de que,

"la transformación social se manifiesta y concretiza en cada una de las comunidades territoriales a través de la vida cotidiana. O dicho de otro modo, solo aquellos fenómenos que prenden en la vida cotidiana de determinadas comunidades territoriales tienen capacidad transformadora de la realidad social." (Villasante, T., 1984:12)

Son varios los motivos que justifican la elección de dicho tema de análisis, por una parte ya mencionamos la gran trayectoria de este asentamiento del interior, más de 30 años de ocupación. Sumado a esto es interesante ahondar en las diferentes causas que llevaron a la no ejecución de proyectos de regularización en dicho espacio.

Por otro lado, surge por interés personal debido a que soy parte integrante del equipo técnico que ejecuta el actual Programa de Realojos y Regularización en la zona, siendo esta mi primera experiencia de trabajo. El Programa mencionado se lleva a cabo mediante convenio entre la Intendencia Departamental de Soriano (en adelante IDS) y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA), es este Programa una "experiencia piloto", ya que se utiliza como medio de edificación el mecanismo de la autoconstrucción realizado por la propia familia.

La metodología de trabajo manejada, se basó principalmente en entrevistas focalizadas aplicadas a la población del asentamiento e informantes calificados, revisión bibliográfica y análisis teórico, análisis de información secundaria recabado de diferentes documentos (IDS, PIAI, MVOTMA) y de proyectos de trabajo.

El marco teórico del trabajo, consta de cinco capítulos diferenciados a efectos de la exposición pero que en la realidad se encuentran totalmente relacionados e influenciados uno de otro.

El *primer capítulo* del trabajo, denominado Reseña a los Modelos de Desarrollo en el Uruguay y algunas de las principales Mediaciones en el problema de los asentamientos, presenta las características de los modelos de desarrollo y la cuestión social, de esta manera ubicaremos en el conjunto de determinaciones históricas los comienzos del asentamiento en estudio y características de la época.

Siguiendo con la referencia en el asentamiento, otra de las categorías primordiales de análisis, es la de trabajo, ya que cuando asociamos asentamientos a la noción de bajos ingresos, es porque sus integrantes o la mayoría de ellos se encuentran excluidos del mercado de trabajo. Por último y en paralelo a este problema de la exclusión laboral, se suma la segregación territorial de estas personas que viven en asentamientos ubicados en zonas periféricas de la ciudad, con segregación también en los servicios de esparcimiento, transporte, educación, salud, entre otros.

El *segundo capítulo* refiere a la Intervención del Estado, las políticas de vivienda y su vinculación con el problema en cuestión.

"...en la realidad cotidiana, el Estado y diversas agencias sociales intervienen permanentemente conformando a la familia y los roles dentro de ella, controlando su funcionamiento, poniendo límites, ofreciendo oportunidades y opciones. En este sentido, la conformación de la familia es el resultado de la intervención de diversas fuerzas e instituciones sociales y políticas..." (Jelin, E., 1998:108)

En este sentido, los servicios sociales pasan a convertirse en uno de los medios de sostén, o el principal, para sectores de la población en minoridad.

A propósito de esto Iamamoto y Carvalho expresan que,

"...el camino que recorre el cliente hasta el profesional es mediatizado por los servicios sociales prestados a través de los organismos que contratan al profesional, los cuales son, en general, la razón de la búsqueda del usuario." (Iamamoto, M., Carvalho, R., 1991: 87, 88)

Es pertinente detenerse en las transformaciones que han tenido las Políticas Sociales de Vivienda principalmente por los años 90, por un lado es la época en que se inaugura el MVOTMA, pero por otro, es el período en que el problema de los asentamientos cobra auge y comienza a ser visto con otra atención.

A su vez en el mismo ítem se define el problema de los asentamientos y sus dimensiones.

El *tercer capítulo* describe las características generales del asentamiento Aparicio Saravia, se hace referencia a su historia, motivos de radicación de la población en el lugar, características socioeconómicas de sus habitantes, así como las particularidades del territorio, problemas, organización, servicios de la zona, entre otros de interés.

De esta manera podremos ubicar el actual Programa de Realajo y Regularización que se está ejecutando en el asentamiento, teniendo presente que se han dado intentos frustrados de diferentes organismos en procura de la mejora del lugar.

El *capítulo cuarto*, denominado los Procesos Sociales y su vinculación al Territorio, presenta distintas consideraciones sobre cuestiones relevantes surgidas a lo largo de la exposición.

Por último, el *quinto capítulo*, muestra las reflexiones finales del documento.

En el final se presentan los anexos correspondientes que incluyen mapas, entrevistas, información del programa, etc.

CAPITULO I

RESEÑA A LOS MODELOS DE DESARROLLO EN EL URUGUAY Y ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES MEDIACIONES EN EL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS

a - Modelos de Desarrollo y Políticas Sociales en el Uruguay

- La Cuestión Social
- Pobreza y Exclusión

b- Mercado de Trabajo

c- Segregación territorial

1-a

APROXIMACIÓN A LOS MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICAS SOCIALES EN EL URUGUAY

A partir de la década del 30 en el mundo occidental comienza a configurarse lo que se llamará *Estado de Bienestar* o Social o Keynesiano¹, que se extiende hasta la década del 70, es el resultado de luchas populares, del crecimiento desmesurado de la riqueza y de la industria que instala el consumo masivo. Este modelo dentro del modo de producción capitalista regula el desarrollo económico a través de los siguientes mecanismos: la expansión progresiva de los servicios públicos (educación, salud, vivienda, etc), institucionalización de derechos laborales destinada a evitar los abusos del capital sobre el trabajador, redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un ingreso mínimo, definición de una política de pleno empleo para garantizar al mayor número de ciudadanos un trabajo efectivo, entre otros. (Documento MIP I, 2005: 5,6) *“Las Políticas Sociales dentro de este modelo reforzaron el proceso de acumulación siendo encaradas básicamente como “una dimensión de la inversión y no del gasto”.* (Vilas, C., en De Martino, M., 2001:4)

En líneas generales podemos afirmar que este tipo de políticas dotó al desarrollo capitalista de un sesgo reformista, alimentó la movilidad social, otorgando la legitimidad al sistema político en base a la extensión de los derechos de ciudadanía. (De Martino, M., 2001:4)

A partir de la década del 70 el Estado de Bienestar empieza a ser cuestionado desde distintas ideologías; la llamada nueva derecha o neoliberales cuestionan que la financiación de las políticas sociales generó el déficit público, la inflación y el desestímulo a la producción. Estos cuestionamientos llevaron a planes de gobierno que consolidaron el *Modelo Neoliberal*. Referirse al neoliberalismo es hablar del proceso denominado de globalización o mundialización que a partir de 1980 inicia una nueva fase del proceso histórico de internacionalización del capital, caracterizado por la desterritorialización productiva. Es un proceso heterogéneo, contradictorio e histórico (o sea que no es producto de un proceso natural) con fuerzas en conflicto, en donde se generan resistencias de movimientos sociales con destacado papel. (Documento MIP I, 2005: 6)

Es de importancia situar en la historia de nuestro país el comienzo de la ocupación de lo que sería el asentamiento Aparicio Saravia de la ciudad de Mercedes, nos ubicamos a fines de la década del 70, en los últimos años de la dictadura Cívico-Militar. Destacar que los primeros años fueron de

¹ La teoría de Keynes en este contexto plantea la intervención del Estado en la economía para evitar las crisis del capitalismo.

crecimiento lento más precisamente hasta 1984, luego a partir de 1985 y culminado el gobierno de facto, es la época donde se da la explosión poblacional en el lugar. Algo similar ocurre en la región litoral del País donde entre 1984 y 1994 el número de ocupaciones en terrenos ilegales se acrecienta considerablemente a diferencia de los años de gobierno dictatorial. En referencia a la época de mayor ocupación, uno de los vecinos del lugar expresa,

"el país cuando vinimos salía de la dictadura, entraba Sanguinetti cuando llegamos acá... Hace 25 años, nuestra hija más chica tenía un año. No era un barrio todavía, era todo campo, sin luz, sin agua, todos ranchos donde se nos volaba todo, con nylon". (Entrevista Vecino H, en Anexo N°1)

El período Cívico-Militar (1973-1984), no desarticuló en su totalidad el arraigado sistema de bienestar, pero no obstante, se comenzaron a deteriorar una serie de prestaciones, esencialmente las de seguridad social, salud y educación, a partir de la definición de nuevas pautas de asignación del gasto público. (Castiglioni, R., en Midaglia, C. y Antía, F., 2007:134)

El cambio internacional de modelo de desarrollo antes mencionado, introdujo como tema prioritario en la agenda política la problemática de la "nueva Cuestión Social" y la inadecuación de los tradicionales sistemas de seguridad social para enfrentar a esas situaciones. (Esping-Andersen G.E, en Plan de Equidad, 2007: 10)

El país se enfrenta a una serie de cambios profundos en el contexto social, que luego con el período de reconstrucción democrática no se logran revertir y adquieren mayor profundidad con la crisis de 2002.

Se concuerda en la idea de que estamos en presencia de nuevas manifestaciones de la cuestión social y no de una nueva cuestión social como afirma la corriente francesa.

Afirmamos que,

"os antagonismos e desigualdades entre capital/trabajo, a busca por legitimar a ordem capitalista e a centralidade no trabalho asalariado continuam a ser os pilares sobre os quais se ergue a questao social capitalista." (Pastorini, A., 2002:3)

Por tanto, estas nuevas expresiones de la Cuestión Social entre sus manifestaciones, han generado en Uruguay el fenómeno de los llamados Nuevos Asentamientos Irregulares, una nueva forma de expresión de la exclusión territorial, vinculada desde sus principios a la capital pero que con el correr del tiempo estas manifestaciones no escaparon a la realidad de otros departamentos del interior como lo es en este caso Soriano. Este fenómeno de la exclusión territorial no aparece como nuevo en nuestro país, sino que los años 50 marcaron la emergencia de lo que en aquellos años

fueron llamados “cantegriles”, algo similar a procesos que se estaban dando en la época en el resto de América Latina (villas miserias, favelas, etc.) en respuesta directa a las dificultades de integración que el modelo de desarrollo presentaba en la emigración del campo a la ciudad.

Mientras el cantegril aparece como un fenómeno caracterizado por una, o al menos aparente, homogeneidad, este nuevo fenómeno se presenta como esencialmente heterogéneo. En una primer aproximación permite percibir un complejo dialéctico de exclusión-inclusión; con una población constituida por desocupados que fueron expulsados de sus viviendas por no pago, personas excluidas del sistema formal de empleo sometidas a trabajos inestables y mal remunerados, trabajadores que mejoran sus posibilidades evitando pagar alquileres, parejas jóvenes empleadas y desempleadas, entre otras. (Bentura, P., en Rivero, S., 2003: 25, 26). Se desprende de esto que la categoría trabajo es fundamental en la explicación del fenómeno, la cual será analizada en líneas posteriores del documento junto con la categoría segmentación territorial.

La política social por tanto, intenta ser enfrentada con medidas que intentan subsanar los resultados negativos de los ajustes macroeconómicos ejecutados. Desde esta perspectiva las Políticas Sociales son consideradas, *“una dimensión del gasto, no de la inversión”... y... el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social*. (Vilas, C., en De Martino, M., 2001:4)

La reforma social iniciada a partir de la década del 90, no se agotó en el campo público sectorial (salud, educación, seguridad social, etc), sino que también abarcó a una serie de servicios dirigidos a sectores poblacionales específicos, los que ocupaban un lugar marginal en el antiguo esquema de bienestar uruguayo. Es así que se reformularon, a la vez que se inauguraron, un conjunto de *programas y proyectos* exclusivamente diseñados para abordar problemáticas asociadas a las vulnerabilidades de ciertos grupos etarios, especialmente los de los niños y los jóvenes.

Así, el discurso comenzó a abandonar el término tradicionalmente asociado a la política social de “justicia social” por el políticamente más neutro de *“equidad social”*. (Sottoli, S., 2000:9)

En este entramado de reformas, surge que las políticas sociales intentan dirigirse a nuevos sectores determinados de población, aquellos considerados más vulnerables donde la pobreza y la exclusión son características acentuadas en estos grupos.

¿A que nos referimos al hablar de estas dos categorías?

Es pertinente dejar en claro lo que se entenderá mediante los conceptos de pobreza y exclusión-vulnerabilidad, ambas refieren a distintos planos de la realidad, a distintos cortes de la misma. Mientras la pobreza tiene que ver con la desigualdad en la apropiación de la riqueza, la

exclusión y la vulnerabilidad se definen en función de la debilidad de los lazos de integración social. (Castel, R., en Alvarez, M.J., 2000: 22)

Según Augusto Longhi,

“la Pobreza es un concepto que denota una situación social en la que se encuentra una parte de los sujetos o actores sociales, esto es, una categoría de situación que delimita un subconjunto del todo social. La categoría refiere a un colectivo integrado por todos aquellos que experimentan una identidad de situación”.

Refiere a, *“un modo de vida en tanto adaptación, reacción y contestación a una pertenencia social construida desde la exclusión y la dominación, la explotación y la inseguridad crónica”.* (Longhi, A., 1996: 16)

Por tal situación dominada por la angustia, inseguridad y pasividad para las familias, la superación de la vida cotidiana se convierte en un obstáculo muy difícil de sobrepasar, por lo que la ejecución de un proyecto familiar se torna por momentos en un imposible. Para Heller la cotidianeidad se rompe cuando tenemos un proyecto. (Heller, A., 1985: 52)

De forma de profundizar en la categoría exclusión, el autor Buxedas expresa que,

La “exclusión alude al debilitamiento o la ruptura de los vínculos que unen al individuo con la sociedad, los que lo hacen pertenecer al sistema social y mantener una identidad con éste. Esos vínculos operan a tres niveles. El nivel funcional, el mismo refiere a los lazos que los individuos tienen con el sistema económico y en particular con el mercado de trabajo. El segundo nivel es el social, que refiere a los lazos del individuo o grupos con las instituciones y los grupos sociales. El tercer nivel es el cultural, que refiere a la integración en el sistema educacional y la socialización de normas y valores que le otorgan al individuo habilidades para desenvolverse en la sociedad”. (Buxedas, M., 1999:1).

Por tanto, los “asentamientos informales”, la precariedad residencial, la precariedad urbana, son un fenómeno en el territorio, emergente de la pobreza, expresión en el hábitat urbano de la exclusión social. Pero parte de este crecimiento de la informalidad y la precariedad, debe buscarse en las propias acciones del estado: tanto por la expectativa creada en torno a “regularizaciones”, como por la creación directa de áreas residenciales precarizadas en la forma de unidades habitacionales, grandes conjuntos de núcleos básicos evolutivos, o conjuntos de viviendas “de emergencia” que devienen en definitivos. (MVOTMA. Plan Quinquenal 2005-2009: 80, 81)

O sea el capital social de la población al cual hicimos referencia en líneas anteriores, que busca estrategias para resistir a la desafiliación, ve como contra-cara las intervenciones de las instituciones que se asocian a esta población sin darse cuenta que lo que están haciendo es agudizar

los procesos de fragmentación socio-urbana. En relación al Asentamiento Aparicio Saravia fueron las propias autoridades municipales cómplices de la ocupación, la cual con el correr de los años se tornó incontrolable, al respecto uno de los entrevistados comenta,

“yo trabajaba en las viviendas esas de acá en frente, era todo para la parte de inundaciones y bueno justo vino el intendente de esa época..., ahora fallecido, le pregunté si podía agarrar un terreno de por acá y me dijo que si, ubíquese por ahí en frente”. (Entrevista Vecino H, en Anexo Nº1)

En ese proceso de reforma del que venimos haciendo mención, quienes no acceden a los servicios básicos (sectores en condiciones de pobreza) cuentan con “paquetes básicos” de asistencia en vivienda, salud, alimentación y educación. Se apunta entonces a cubrir las necesidades mínimas de los sectores más carenciados, a “aliviar la pobreza”.

Las unidades familiares se vieron sometidas a un conjunto de tensiones debido a variaciones en los patrones de socialización. Se configura por tanto un nuevo contexto económico y social con nuevas modalidades de dominación, explotación y exclusión capitalista que refuerzan la diferenciación y la desigualdad, donde jóvenes, mujeres y estratos con menores ingresos, entre otros grupos sociales ven negados sus derechos y quedan fuera del trabajo y del goce de bienes y servicios. (Plan de Equidad, 2007: 10,11)

Siguiendo a la autora Teresa Albanez, parecería que las Políticas Sociales pierden su función integradora en este modelo y son concebidas como transitorias en la medida que luego de una fase inicial, el modelo económico producirá crecimiento y generación de empleos, haciendo innecesarios los programas sociales. (Albanez, T., en De Martino, M., 2001: 5)

“En el modelo neoliberal (...) el sujeto individual y su familia ya no son vistos como sujetos de derechos, y las políticas sociales se convierten en meros instrumentos tecnocráticos”. (Documento MIP I, 2005: 9)

En este contexto se compensan los efectos de ajustes macroeconómicos realizados, se asume que el capital domina a la población y se vuelve más pertinente cubrir una pequeña parte de individuos necesitada, antes que establecer políticas en contra del mercado, ya que sus ordenanzas son el mecanismo más eficaz para lograr un equilibrio. Se difiere con el modelo de bienestar que trata de expandir los servicios públicos e implementar políticas para evitar abusos del capital sobre la población.

De manera de establecer algún tipo de conclusión sobre las políticas sociales establecidas en ambos modelos, nos basamos en las palabras de la autora Cristina González quién enfatiza, que en

los Estados de Bienestar y Neoliberal no hubieron ni hay políticas per-se para las familias, sino políticas que se desgranar en áreas problemáticas que son vividas familiar y socialmente, y a la vez que la política se disgrega sucede que se diversifica la problematización de demandas. Expresa que difícilmente se observen grupos de familias que aparezcan como tales reclamando por sus derechos, en la actualidad resultan paradigmáticos algunos movimientos de vecinos que definen las necesidades como familiares, seguramente como respuesta a cierto tipo de políticas estatales. (González, C., 2003: 76)

Teniendo en cuenta lo planteado anteriormente y vinculado a la asunción del primer gobierno de izquierda en nuestro país, podemos plantearnos diferentes interrogantes: ¿Hay un cambio o continuidad de las políticas de Bienestar? ¿Como enfoca a la familia este nuevo gobierno en cuanto al diseño y ejecución de sus políticas sociales? ¿Cual ha sido la respuesta del Estado, a lo largo de los últimos años ante la "Cuestión Social" y que cambios han asumido las Políticas Sociales como mediadoras de la cuestión?

Actualmente el gobierno de turno ha intentado reformular el sistema de bienestar en nuestro país.

"Una de las preocupaciones políticas relevantes de las izquierdas en general, (...), a partir de la redefinición de los parámetros internacionales de desarrollo, se centró en la forma de contornear y mejorar las persistentes situaciones de vulnerabilidad y exclusión social en un encuadre económico de austeridad del gasto público". (Aust, A., Arriba, A., en Midaglia, C. y Antía, F., 2007: 141)

En el programa partidario propuesto para las elecciones del 2004, uno de los temas priorizados fue el social y para enfatizar su relevancia, se presentó públicamente bajo el término de "Uruguay Social". En tal sentido, el discurso político de la izquierda hacía presuponer una fuerte preocupación por reajustar las políticas sociales, imprimiéndoles una cierta orientación universalista e integral, que a su vez se articulara con algunas acciones focalizadas en la atención de las situaciones sociales más urgentes. (Vázquez, T., en Midaglia, C. y Antía, F., 2007: 141)

Hoy en día en presencia del segundo gobierno de izquierda en la historia del País, se pretende consolidar y profundizar las reformas iniciadas en su primera administración así como ahondar en la transformación democrática de sus instituciones, en el marco de la descentralización con participación ciudadana. La promoción de relaciones sociales basadas en una cultura de derechos ciudadanos y de respeto a la diversidad es un camino ineludible para promover procesos de integración social.

1-b

MERCADO DE TRABAJO

Consideramos que esta categoría es central para poder abordar el análisis de la situación de los asentamientos irregulares, debido a que en su mayoría están integrados por un sector de la población que ha quedado fuera del mercado de trabajo, y que como se viene planteando en líneas anteriores, esto es generador de pobreza asociada a fenómenos de exclusión social, marginalidad y segmentación dentro de un mismo territorio.

El neoliberalismo nos ha conducido a un mundo en el cual la competencia y el mercado son los productores de “nuevos significados” y “nuevas subjetividades”. Esto es así por la capacidad que poseen estos modelos de, “(...) penetrar y moldear el imaginario social, la vida cotidiana, los valores que orientan nuestros comportamientos en la sociedad”. (Rebellato, J., en Dornell, T., 2005:2)

En el caso de las relaciones entre la situación de empleo y la ubicación de la vivienda, la línea de causalidad que se examina con mayor frecuencia, es acorde con la idea que asigna una mayor probabilidad de fijar su residencia en los vecindarios más pobres a los que tienen mayores problemas en el mercado laboral. Dado lo razonable de esa asociación, no es de extrañar que la concentración de poblaciones de baja calificación en ciertos vecindarios sea usualmente interpretada más como consecuencia que como causa de lo que le pasa a las personas en el mercado de trabajo. (Katzman, R., Retamoso, A., 2005:11)

Por tanto cuando asociamos asentamientos a la noción de bajos ingresos, es porque sus integrantes o la mayoría de ellos se encuentran excluidos del mercado de trabajo. Esto implica en la población la dificultad permanente de insertarse laboralmente, con alta inestabilidad laboral y entradas y salidas del mercado de trabajo.

En este sentido,

“...los adolescentes que provienen de hogares con jefes de baja calificación exhiben mayores tasas de desempleo cuando residen en barrios homogéneamente pobres que cuando tienen oportunidad de interactuar en su vecindario con miembros de otros estratos sociales.” (PNUD, 2001: 119)

Se considera de importancia el fragmento anterior, ya que en Soriano (y en el resto del país) la mayoría de los habitantes que conforman los asentamientos corresponde a una estructura por

edades joven, en relación al resto del departamento. En oposición, la población adulta mayor tiene una baja representatividad en la población total de asentamientos irregulares.

En lo que refiere específicamente al Asentamiento Aparicio Saravia, datos del año 2008 manejados por el Programa de Realojos y Regularización, el cual se ejecuta en la actualidad, marcan que la población de 0 a 29 años constituye más del 50 % de la población total del asentamiento y solo un 2 % para mayores de 65 años.

Siguiendo con la referencia en el lugar, afirmamos que la estrategia ocupacional² más utilizada son las llamadas “changas”, en ellas no se especifica o prioriza un rubro específico sino que varía de acuerdo a las posibilidades y conocimientos de la persona. Este tipo de actividad se asocia a una serie de riesgos emanados de la necesidad de tener una entrada de dinero, como lo son los ingresos inestables, trabajos en negro, características propias de la población de los asentamientos que no escapan a la realidad de Aparicio Saravia.

También de modo previsible le sigue el servicio doméstico, asociado principalmente a la población femenina, la precariedad de este tipo de empleo también es característica destacada no esencialmente para personas que viven en asentamientos sino que para la población en general. El tercer lugar en la escala ocupacional es para el peón rural, lo que explica la necesidad del trabajo igualmente fuera de los límites de la ciudad y que lleva a la ausencia prolongada de muchos moradores en sus domicilios.

Teniendo en cuenta las estrategias ocupacionales mencionadas, no resulta sorprendente afirmar que un 96 % de las familias perciben ingresos inferiores a \$5000, de acuerdo a datos del año 2008 manejados por el Programa mencionado.

Una vez que las personas se establecen o permanecen en esos barrios, donde la pobreza es más concentrada y homogénea, sus eventuales vínculos con el mercado de trabajo van a ser afectados por factores y procesos propios de entornos con altas densidades de carencias, en este sentido, los efectos del contexto de residencia se van a revelar con mayor nitidez en las generaciones socializadas en esos vecindarios, para las cuales la influencia del barrio claramente antecede a sus intentos de inserción laboral. (Katzman, R., Retamoso, A., 2005: 11).

Dichos individuos pueden pasar a ser estigmatizados por los sectores incluidos, los pobres y la situación de pobreza son considerados como violentos y amenazadores de la seguridad social y de los bienes de los grupos más favorecidos.

² Ampliaremos en el Capítulo tres del documento, sobre las estrategias ocupacionales de la población de Aparicio Saravia.

En la actualidad y luego de llevado a cabo el realojo de la mayoría de las familias del barrio, son varias y diversas las opiniones de la población cuando se les consulta sobre las posibilidades laborales a partir del traslado al nuevo barrio. La mayoría afirma que no les modifica en nada, los menos, coinciden en que ha mejorado.³

Existe una correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que cubren a un individuo, familia y grupo ante los riesgos de la existencia. El desempleo masivo, las nuevas formas de empleo precario, entre otras, generan en el individuo el terror a la exclusión, que se manifiesta en sentimientos tales como el miedo, la incertidumbre, la desconfianza: el que tiene empleo teme perderlo, el que se encuentra desempleado teme no volver a encontrar uno y el que empieza a buscar teme no encontrarlo. (Dornell, T., 2005)

Todos estos cambios vinculados al mundo del trabajo, han dado lugar a que un porcentaje significativo de trabajadores constituya una población excedente que probablemente nunca vuelva a encontrar trabajo. Son estos los supernumerarios de los que nos habla Castel, esos “trabajadores sin trabajo”, “inútiles para el mundo”, que gravitan en la sociedad pero sin pertenecer a ella realmente. Son totalmente “prescindibles”, “sobran”, “no sirven”, “...lo que plantea problemas es el hecho mismo de que existan...” (Castel, R., 1997:416)

El hecho de que las personas estén insertas laboralmente lleva a crear determinados vínculos y formar parte de determinados grupos, factores que inciden en la formación de la identidad de las personas. Estar integrado al mercado de trabajo implica que el individuo se sienta partícipe de la producción de la sociedad y comparta la misma.

En suma,

“... el trabajo perdió el papel de gran integrador que había sumido desde las primeras décadas del siglo XX y, de una manera más universal, a partir de la segunda posguerra, al enlazarse a prestaciones y derechos sociales de los cuales sería arrancado...” (Shettini, P., Sarmiento, J., 2002: 107).

³ En las reflexiones finales del documento (Cap.V), ampliaremos sobre la categoría mercado de trabajo luego de efectuado el realojo de la población.

I-c

SEGREGACIÓN TERRITORIAL⁴

El asentamiento precario o informal es la expresión máxima del proceso de segregación. En ellos se plasma físicamente el conjunto interrelacionado de situaciones propias de una alta densidad de precariedades. Alto desempleo, bajos ingresos, alta pobreza, ausencia de protecciones laborales, alta precariedad ambiental, irregularidad del acceso al "techo" y escasas oportunidades para participar en el tipo de interacción social que facilita la movilidad ascendente.

Por consiguiente los problemas en el mercado de trabajo, traen como consecuencia que estas familias no tuvieran dinero para pagar un alquiler y por lo tanto buscaron soluciones habitacionales en los suelos urbanos más baratos o directamente ocuparon terrenos, en los cuales construyeron viviendas y de las cuales saben que pueden ser desalojados perdiendo toda la inversión que en ellas han puesto. *"Y nosotros en el momento para pagar un alquiler era difícil, por eso optamos por conseguir acá"*, comenta uno de los vecinos del asentamiento. (Entrevista Vecino H, en Anexo N° 1)

No debemos dejar de mencionar la búsqueda de independencia familiar, este es el segundo motivo⁵ o causa que marca la población del asentamiento Aparicio Saravia por el cual llegaron a este espacio, en este sentido, al consultar a uno de ellos sobre los motivos que influyeron para que la familia se trasladara a ese lugar, expresa que:

"... las mejoras en la familia, independencia para la familia, pero llegamos más que nada por desesperación, por no tener recursos, no porque fuera un lugar habitable. Somos una familia de bajos recursos, y los sueldos son chiquitos, no teníamos para comprar terrenos con propiedad". (Entrevista Vecino E, Anexo N° 1.)

Con normalidad se ubican en zonas de riesgo desde el punto de vista ambiental, donde la implementación de los servicios básicos se vuelve compleja debido a la carencia de planificación y diseño territorial, sumado al apresurado crecimiento poblacional de estos espacios.

Problemas ambientales, que no escapan a la realidad de Aparicio Saravia, resultado de inconvenientes en la infraestructura zonal, donde el más relevante lo constituye la falta de

⁴ En el documento, hablamos de segregación territorial para referirnos a barrios o espacios formados por familias de bajos recursos o conjuntos habitacionales construidos por el Estado, de esta forma se deja de lado cualquier otra apropiación del espacio urbano y segregación socioeconómica, por ejemplo los llamados "countries". O sea que nos referimos a la expresión física de la segregación social.

⁵ En el capítulo tres del documento, se presenta cuadro con los principales motivos de radicación de la población en el lugar y sus porcentajes correspondientes.

saneamiento, déficit que trae aparejado otros problemas, como desmoronamientos en terrenos, derrumbes de casas, calles desgastadas, cunetas insalubres, entre otros.

También puede existir en estos conglomerados la negación de los servicios municipales tales como la recolección de basura, pavimentación de calles, transporte público, iluminación, entre otras. Tales características tienden a provocar en estas personas un sentimiento de angustia y desequilibrio emocional por la pérdida de lo material y también del lugar que ocupaban en la sociedad. Este hecho lleva a un cambio en la identidad, ya que pasan de hacer determinadas actividades y ocupar un lugar específico a una realidad totalmente diferente, lo que influye en la imagen que las demás personas tienen de ellos.

Ubicados en su mayoría en zonas periféricas de la ciudad, con segregación no solo del lugar donde levantaron su vivienda sino que también en los servicios de esparcimiento, transporte, educación, salud, entre otros de uso cotidiano de las familias. En este sentido,

"(...) los sectores sociales de mayores ingresos y riqueza ocupan, (...) zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, en tanto que las clases populares se concentran en las zonas urbanizadas más marginales". (Oslak, O., 1991: 26).

Siguiendo la línea establecida, Machado expresa que,

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

En este contexto, existen redes globales que articulan individuos, segmentos de población, regiones y ciudades, al mismo tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios. Consiguientemente, los países y regiones están atravesados por dicha lógica dual, en que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se segregan y excluyen segmentos sociales y áreas, al interior de cada país, región o ciudad. Surgen por tanto transformaciones estructurales en las relaciones de producción, cuyas manifestaciones más claras son; el aumento de la desigualdad, exclusión social y la fragmentación del empleo. (Castells, M., en Veiga, D., 1998: 3).

Por tanto y teniendo presente que la problemática de los asentamientos es un fenómeno ya no propio de la capital, resulta pertinente establecer una interrogante, *¿existen semejanzas entre los*

motivos de radicación en este asentamiento del interior con los que se manejan para asentamientos de la capital?

Podemos aseverar que los motivos de radicación son los mismos, partimos de la misma base que es la categoría mercado de trabajo, donde la exclusión, la precarización, se combinan y generan una población que muchas veces presenta vínculos no estables con el trabajo formal.

Esto trae aparejado que muchas familias no tienen dinero para pagar un alquiler y se trasladan a terrenos fiscales o considerados "más baratos", donde la calidad de los servicios básicos que requiere una casa muchas veces es mínima o nula. La situación también se asimila a que en la mayoría de los casos, referimos a grupos de población considerados jóvenes, lo mismo que sucede en la capital del país.

Los estudios que examinan el rápido crecimiento de los asentamientos irregulares por ejemplo en los bordes de la ciudad de Montevideo apuntala esa interpretación. En ellos se señala que la incapacidad para pagar alquileres, obtener garantías para contratos de arrendamiento o, en algunos casos, para cubrir los impuestos de pequeñas propiedades, son los causantes singulares más importantes del desplazamiento masivo de familias jóvenes desde zonas relativamente centrales de la ciudad hacia otras más periféricas. A ese desplazamiento, que alimenta la concentración territorial de la pobreza, se suma una homogeneización creciente de la composición social de los barrios periféricos, que resulta de las crecientes dificultades de empleo enfrentadas por los que ya residían en esas zonas. (Katzman, R., Retamoso, A., 2005: 11)

Quizás la variación que se percibe con claridad, es que al ser poblaciones más chicas las del interior del país, donde el medio rural ocupa la mayor parte del territorio, brinda esto una mayor ventaja que en la capital, ya que la ciudad se presenta como más compacta, con mayor cercanía con ciertas instituciones y/o servicios. De esa forma se facilita la movilidad de sus habitantes como uno de los mecanismos de resistir a la desafiliación, buscando no perder lazos de inclusión a la ciudad considerada formal y minimizando de esa manera la residencia en zonas con ciertas deficiencias.

El siguiente capítulo, estará centrado en la Intervención del Estado a través de las Políticas Sociales, de esta manera se analizan las posibles salidas que brindan las autoridades competentes en relación a la Vivienda. Nos ubicamos principalmente en los años 90, época en que el problema de los asentamientos cobra auge y comienza a ser visto con otra atención. De esta forma profundizaremos el significado y las dimensiones de los asentamientos para llegar así en el tercer capítulo a las particularidades del Aparicio Saravia de la ciudad de Mercedes.

CAPITULO II

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL URUGUAY Y SU VINCULACIÓN AL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

- a - Proceso de la Vivienda
- b - Creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)
- c - Los últimos años de las Políticas de Vivienda. Características
- d - ¿A que nos referimos al hablar de Asentamiento Irregular?
 - La Autoconstrucción Espontánea y Autónoma
- e - Dimensiones de la Problemática

2-a

PROCESO DE LA VIVIENDA

Sin dejar de reconocer que el problema de acceder a la vivienda se remonta a la ciudad patricia, nos interesa hacer mayor hincapié en los alrededores de 1990 que es cuando el problema de los Asentamientos Irregulares toman auge en el país y el problema de la vivienda comienza a ser reformulado y redefinido. Para este período es de vital importancia, la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Partimos de una base legal, con la afirmación de que en nuestro País la Constitución de la República reconoce el derecho de toda persona a una vivienda digna para lograr su desarrollo integral. La vivienda constituye uno de los principales satisfactores de las necesidades humanas, además de satisfacer una de las necesidades básicas como protección y subsistencia, es el espacio indispensable para la reproducción de la fuerza del trabajo.

El artículo 45 de la carta magna establece que:

"todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin". (Constitución de la República, 1967)

En este sentido, puede ocurrir que:

"cuando la acción del estado resulta prácticamente nula, la cuestión de la vivienda se define como una cuestión individual/familiar, estrechamente ligada a la capacidad de generación de recursos de cada familia". (Feijoo, Ma. del C., 1984: 13)

Entendemos por tanto, que el derecho a la vivienda debe de estar amparado por el Estado para toda su población, pero en la realidad no ocurre de esta forma, la vivienda ha sido incorporada al sistema de mercado y a la producción industrial. Las políticas públicas son las encargadas de recoger el problema y buscar una solución de manera de contemplar este satisfactor considerado por la propia Constitución de la República como uno de los fundamentales dentro de las necesidades humanas.

"... el principio básico que organiza la satisfacción de esta necesidad es la existencia de relaciones de mercado a nivel de la propiedad de la tierra urbana, en la producción de viviendas (construcción) y en las relaciones de intercambio (alquiler, compra-venta)." (Feijoo, Ma. del C., 1984:11)

Siguiendo la línea de la autora María del Carmen Feijoo, afirmamos que para los miembros de los sectores populares, la obtención de la vivienda constituye una lucha prolongada a lo largo de muchos años. Afirma que son varias las dificultades que se deben enfrentar para satisfacer el problema habitacional, en primer lugar, destaca que el acceso a la vivienda nunca se definió como derecho, a diferencia de lo que ocurrió con otras necesidades como la educación o el acceso a la salud. (Ibíd.: 79, 80)

Para ubicarnos en el tiempo, desde el año 1850 ya podemos referirnos a la vivienda, y afirmar que la desigual distribución de poder y riqueza de la época, obligó a los sectores de bajos ingresos aceptar la oferta de vivienda existente en la ciudad patricia, el conventillo se convirtió en el principal lugar de hacinamiento de estos sectores. (Di Paula, J., 1998: 171, 172)

Hasta prácticamente mediados del siglo XX, la vivienda de los sectores populares latinoamericanos era fundamentalmente autoconstruida, es decir que era un bien producido para autoconsumo, no formando parte del sistema de mercado.

En nuestro país la política de vivienda estuvo ligada desde sus principios a los objetivos de la economía nacional como factor de producción, de empleo en forma directa y multiplicador indirecto de actividades conexas, fue articulada desde el Estado batllista como antelación de demanda y producción autónoma del Estado. Los principales constructores de esta orientación fueron los partidos políticos tradicionales que,

“...actuaron como partidos keynesianos” promoviendo un Estado “que cumplía una función activa en el desarrollo de la economía y en la organización de la solidaridad. Para esto ensanchó sus participaciones en la producción directa y multiplicó el intervencionismo a través del control del comercio exterior y del acondicionamiento del mercado interno”. (Lanzaro, J., en Magri, A., 2002: 4)

Por tanto, desde una perspectiva histórica, la vivienda en el Uruguay ha formado parte del imaginario colectivo como una forma de ciudadanía en términos de integración a una cultura nacional. Desde una perspectiva política, el Estado impulsó la oferta de vivienda como parte de una orientación definida en términos de bienestar social, las políticas de vivienda con criterio social fueron fundamentos del Estado de bienestar. (Ibíd.: 5)

Siguiendo el concepto de *desmercantilización*⁶ de Gosta E. Andersen, la orientación redistributiva de las políticas de vivienda apuntó a una brecha cada vez más amplia entre el nivel de

⁶ Desmercantilización significa la no dependencia del ciudadano respecto del mercado para acceder a los bienes sociales como salud, vivienda, educación y empleo.

vida y las fuerzas del mercado. El Estado configuró en la sociedad nacional una percepción de status de ciudadanía propietaria con acceso universal, creando una dinámica de correspondencia entre demanda social y la acción estatal que extendió el área de derechos sociales con un carácter relativamente inclusivo. (Gosta Espin, A., en Magri, A., 2002: 5)

Nos remontamos al año 1921, para referirnos a las primeras políticas públicas para el acceso a viviendas de interés social, hablamos de la Ley N° 7395 conocida como "Ley Serrato", la misma implicaba el préstamo individual para trabajadores formales a través del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

Luego, en el año 1937, surge el Instituto Nacional de Vivienda Económica (I.N.V.E), siendo este un instrumento lento y poco eficaz de producción de viviendas para los sectores populares, ampliando su producción a lo largo del tiempo, sin llegar a los niveles óptimos. La política habitacional se llevaba a cabo a través de la construcción de complejos habitacionales, mayoritariamente, de buena calidad aunque de carácter masivo.

En 1960 comenzó su existencia la "Comisión Nacional de Damnificados por las inundaciones" de 1959, organismo que construyó por aproximadamente 3 años.

Luego, a partir de 1961 comenzó a construir el BHU, a partir de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A estas instituciones hay que agregar algunos organismos públicos que han construido viviendas para sus funcionarios.

"Todas estas políticas tenían un carácter asistencialista donde no existen procesos de participación en las diferentes fases de implementación de las mismas. También tenían objetivos normativos, buscando disciplinar a los sectores populares". (Machado, G., 2001: 31)

Sumado a estas características de las políticas, agregamos que la construcción estatal nunca fue importante, según Juan P. Terra los organismos estatales *"han construido una vivienda cada 25 que construía un particular"*. (Terra, J. P., en Machado, G., 2001: 31)

El 17 de diciembre de 1968 se aprobó la Ley de Vivienda N° 13728 que favorece especialmente la vivienda de interés social. Siguiendo con la línea de Machado decimos que con esta Ley, se procura dar solución global al problema habitacional que hasta ese momento no había sido resuelto, más allá de intentos legales e institucionales para ello, muchas veces con políticas antagónicas. Aspecto importante de esta ley fue la legislación sobre la modalidad cooperativa de Ayuda Mutua o Ahorro Previo, que significó la construcción de un número importante de

viviendas, a un bajo costo, de buena calidad y con un fuerte tejido social de solidaridad y organización popular.

Se crea también en esa época el Movimiento pro-Eradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), de carácter para-estatal, con el objetivo de construir viviendas en el interior del País, con financiación a través de recursos propios de origen tributario y del Fondo Nacional de Vivienda. La ayuda mutua aparece como condición para participar de estos programas y no como adhesión consciente.

En 1974 se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, enfocado en los sectores de extrema pobreza a los que ejerce control social y disciplinamiento, tres años después es derogado, al igual que INVE y la Caja de Ahorro Postal, pasando la política habitacional al BHU en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que evidencia la lógica economicista de la política habitacional.

La liberación de alquileres en ese mismo año, marcó el inicio de una fuerte especulación inmobiliaria, con viviendas vacías, acompañada de un fuerte desarrollo de la industria de la construcción pero orientada a grupos sociales de altos ingresos. La conformación de un mercado inmobiliario con tales características generó la marginación de amplios sectores de la población que no pudieron acceder a él, aumentando los denominados asentamientos irregulares o precarios, redimensionando los conocidos como "cinturones de pobreza", agregado a la tugurización de las zonas con mayor antigüedad de la Capital. (Machado, G., 2001: 31, 32)

Este proceso es propio del desarrollo urbano capitalista, todos los elementos constitutivos de la ciudad son construidos y utilizados bajo la lógica del capital.

"Lo que es valor de uso para las mayorías, se convierte en valor de cambio para las minorías... se generan así las contradicciones de base de la política urbana de intereses sociales de quienes viven, trabajan y se reproducen en las ciudades". (F.U.C.V.A.M, 1997, en Machado, G., 2001: 32)

En este marco de lucha de intereses los sectores dominantes han realizado políticas sociales fragmentadas, que no buscan quebrar esta lógica, dotándoles de carácter asistencialista, pasivo, desigual, y no perdiendo su carácter de "soluciones para pobres".

Las distintas soluciones que hemos venido describiendo demuestran la falta de integralidad en cuanto a la prestación, la misma se convierte en algo mínimo a lo cual se llega mediante el cumplimiento de ciertas condiciones o requisitos perdiendo el carácter de universalidad, en este sentido,

"...carecimos históricamente de políticas destinadas a solucionar de manera integral el déficit habitacional, si existieron fueron más bien parciales, el eje para la solución se radica más que nada en aptitudes individuales de los integrantes de las familia". (Feijoo, Ma. del C., 1984:79, 80)

En la década del 80, luego de la derrota de la dictadura en el Plebiscito Constitucional, los Movimientos Sociales toman cuerpo y presencia, entre ellos el movimiento cooperativo. La pérdida de apoyo a la dictadura y la movilización popular, llevan a la transición democrática, conformando la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), donde se sentaron organizaciones sociales y políticas a diseñar las políticas públicas del nuevo gobierno, que desconoce luego asumir:

Durante el primer gobierno democrático (1985-1990), no se modificó sustancialmente la política habitacional, siendo la construcción pública de vivienda mínima. (Machado, G., 2001: 32, 33)

En esa época tenemos un claro ejemplo de lo que se considera como falta de integralidad de las políticas, cuando desde el gobierno municipal de Montevideo, se lleva a cabo el conocido como "Plan Aquiles Lanza", con el objetivo de erradicar los llamados "cantegriles". Este Plan solo alcanzó erradicar el 10 % de los asentamientos irregulares, no apostando a la participación y organización de los beneficiarios, utilizando forzosamente su mano de obra. Lo ineficaz de este sistema fue su discontinuidad y no realizar un proceso educativo autogestionario, que acompañe la autoconstrucción. (Chavez, D., en Machado, G., 2001: 33)

Entendemos que lo más significativo del proceso como ya se viene mencionando, es que la vivienda deja de ser un satisfactor a necesidades fundamentales de varios tipos y por lo tanto un **derecho**, para transformarse así en una **mercancía** sujeta a "reglas del mercado capitalista". Podemos sumar a esto la inadecuación de las soluciones de vivienda a las pautas culturales, necesidades, valores, de los sectores populares de países en desarrollo y el creciente deterioro del salario real que pone cada vez más distancia entre el valor de mercado de la vivienda y la capacidad de pago de sectores cada vez más amplios de la población. (Buthet, C., 2005: 35, 36)

2-b

*CREACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (MVOTMA)*

A partir de la década del noventa el tema de la vivienda dentro de la órbita política comienza a ser reformulado y redefinido, para esto fue de vital importancia la creación del MVOTMA mediante la Ley 16.112 del 30 de mayo de 1990.

El gobierno que emergió en los 90 se enfrentó a la explosión de los asentamientos irregulares, que si bien estaban constituidos por un alto porcentaje de trabajadores, la mayoría no tenían un trabajo estable, formal y adecuadamente remunerado. Pero también se enfrentó al empobrecimiento del sector medio que era el destinatario preferencial de las Políticas de Vivienda de Interés Social (VIS). (Di Paula, J., 2001: 21)

En el período 1990-1995, se registran grandes cambios en la orientación de las políticas de vivienda, reconfigurándose el diseño de producción e implementación en una línea acorde con el marco teórico y operativo de la reforma estatal en curso. El cambio se registra durante el período de gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995), orientado a desmonopolizar al Estado en múltiples dimensiones de intervención.

En cuanto a la distribución de políticas de vivienda, fue creando por un lado, un Ministerio con criterios de asistencialismo, y por otro, rediseñando el mercado de vivienda para franjas de demanda solvente, incorporando al mercado privado a la arena de competencia e introduciendo en ésta al BHU con competencias de banco financiero. La fundamentación reformista, argumentó que las instituciones estatales fueron ineficientes para solventar la demanda insatisfecha y para producir resultados positivos en el déficit de vivienda social para franjas carenciadas. "*Se gastó mucho y se beneficiaron franjas sociales con capacidad de acceso autónoma*". (Plan Quinquenal de Viv. 1995-2000., en Magri, A., 2002: 5, 6)

El BHU pasó de ser banco con destino social a banco con destino financiero, volcado a atender la demanda de franjas de la población solvente (con ingresos mensuales de más de 60 UR) y promotor de la intervención privada ofreciendo además líneas de créditos a las empresas para invertir en viviendas. Actúa simultáneamente como operador financiero, programador, ejecutor y asignador de recursos con fondos propios.

La franja estatal volcada a la demanda no solvente (con ingresos menores a 60 UR) está cubierta por el MVOTMA, estos cambios suponen la intención de imprimir una lógica diferente y de efectos muy fuertes a la política de vivienda en el Uruguay.

La demanda de la población objetivo del MVOTMA se ha relacionado y buscado solución en los principales programas como el SIAV, COOPERATIVAS, BPS y MEVIR.

También fueron implementadas distintas soluciones para situaciones coyunturales de emergencias, como ser el realojo de familias ubicadas en zonas inundables, en asentamientos irregulares o en predios contaminados por plomo. (Plan Quinquenal de Viv. 2005-2009: 57). Un claro ejemplo de esto se presentará más adelante en el trabajo, cuando nos centricemos en el Realojo del Asentamiento Aparicio Saravia de la ciudad de Mercedes, programa que se ejecuta en la actualidad.

Lo asombroso y paradójico de esta política habitacional focalizada hacia los más pobres, es el paralelo e imparable crecimiento de los asentamientos precarios en todo el periodo, más precisamente a principios de la década del 90.

Los procesos de exclusión social que afectan a nuestra sociedad, se vieron reforzados negativamente con los programas de vivienda realizados por el Ministerio. Si bien existen diferencias entre Montevideo y los centros urbanos del interior del país, el efecto segregativo de las políticas habitacionales ha tenido una presencia indiscutible en todo el territorio nacional. (Ibíd.: 57)

En esta línea, las autoras Calce y Paulo afirman que esa localización, está ubicando porciones importantes de población, en la periferia de la ciudad y contribuye a la homogeneidad intrabarrrial, dando un fenómeno de segmentación territorial y segregación social. Esos adjudicatarios están siendo expuestos a nuevas vulnerabilidades: lejanía de las fuentes de trabajo, disminución de la capacidad de interacción con sectores diferentes de la población, mayor exposición a la violencia callejera y menor capacidad de protegerse frente a ella, dificultad de acceso a los servicios básicos, entre otras.

También se puede señalar que dichos cambios conllevan una profunda diferenciación y segregación territorial entre la población residente en distintas áreas urbanas, relocalizando a las poblaciones pobres y "satelizando la pobreza", promoviendo la pérdida de espacios de interacción entre diferentes sectores. Es también allí, en la periferia, dónde se localizan las viviendas de programas ministeriales, de manera que asentamientos irregulares y Conjuntos Habitacionales de Núcleos Básicos Evolutivos, comparten la exposición a situaciones de inseguridad y la inequidad en el acceso al equipamiento urbano. (Calce, C., Paulo, L., 2004: 3, 19, 20, 22)

“En general el diseño de las políticas habitacionales ha prescindido del conocimiento de la demanda específica en la generación de programas que realmente se ajusten a las necesidades de las familias. En particular el desconocimiento de las lógicas de los mercados informales, ha generado el desarrollo de programas hacia sectores de bajos ingresos”. (Plan Quinquenal de Viv. 2005-2009: 65)

2-c

LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA. CARACTERÍSTICAS

El plan quinquenal 2000-2004, en sus lineamientos políticos y sus programas da continuidad al enfoque de política habitacional desarrollada con la creación del MVOTMA, en mayo del 1990. Esta política fue concebida en el marco de la reforma social y económica del estado como alternativa de acceso a la vivienda para quienes habían permanecido excluidos de las diversas modalidades de producción de vivienda a cargo fundamentalmente del BHU o de las intendencias.

Cuando transcurrían 15 años de creación del MVOTMA, se hablaba de aspectos comprometidos con los objetivos enunciados de equidad y justicia social, pero como se viene mencionando, los procesos de exclusión social que afectaron y afectan a nuestra sociedad, se vieron reforzados negativamente con los programas de vivienda realizados por el Ministerio.

En síntesis, la focalización de la atención, la fragmentación que padeció el sistema de políticas y programas para dar respuesta a los problemas de vivienda; sumado a las situaciones de contexto, llevaron a la necesidad de generar una nueva política habitacional, proceso que se inicia en el 2005 con el primer gobierno de izquierda en la historia del País y que probablemente trascienda al período actual.

El Plan Quinquenal 2005-2009 se presenta con una serie de nuevos elementos a tener en cuenta, el objetivo central de esas políticas era mejorar las condiciones habitacionales de la población, considerada ésta en su diversidad (socioeconómica, etaria, étnica, cultural, de género) en términos de propender a garantizar un derecho ciudadano.

Pero, por otra parte, y por sus propias características, la atención de aquellos sectores de población en situación de emergencia social y económica, que no tienen capacidad para acceder al mercado de la vivienda, solamente podrá ser realizada por el MVOTMA. (Plan Quinquenal de Viv. 2005-2009: 57, 61, 97).

Entre los nuevos criterios para establecer una política habitacional satisfactoria se habla de la inclusión y la integración social, la globalidad y la integralidad de las políticas, la participación y la descentralización, y por último la importancia al territorio.⁷

En la actualidad, cuando transcurrimos el segundo gobierno de izquierda en la historia del País, podemos afirmar que una de las prioridades es intentar seguir con lineamientos establecidos en el primer período, en este sentido, la Ministra de Vivienda afirmó que, *"el 72% del presupuesto está comprometido por acciones de arrastre que vienen del quinquenio anterior"*.⁸

Este plan de vivienda actual, enfoca su atención a atender las necesidades y urgencias de la población más vulnerable, teniendo como premisa que el problema de la vivienda no solo se resuelve a través de la entrega de una casa. La política de vivienda de este quinquenio apuesta a integrarse a diversas políticas sociales que ya se están desarrollando en el territorio. (Revista del MVOTMA, 2010: 7)

Quizás sería un tanto presuroso establecer conclusiones sobre la política habitacional del primer gobierno de izquierda, pero no debemos engañarnos ante datos cuantitativos que se nos presentan en la actualidad, los mismos siguen afirmando la paradoja de estas políticas focalizadas en sectores más vulnerables de la población. En este sentido podemos mencionar el ejemplo de Montevideo, ya que desde principios del año 2005 a la actualidad los asentamientos crecieron de 365 a 412 según datos divulgados por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMS).⁹ Hecho similar ocurrió a principios de la década del 90 relacionándolo con las políticas focalizadas que comenzaba a implementar el nuevo Ministerio.

2-d

¿A QUE NOS REFERIMOS AL HABLAR DE ASENTAMIENTO IRREGULAR?

Se presentan a continuación diferentes acepciones de lo que se entiende por asentamiento irregular.

⁷ Dichos criterios serán retomados en líneas posteriores del trabajo, cuando se analice el Programa de Realojos y Regularización sobre el Asentamiento Aparicio Saravia de la ciudad de Mercedes.

⁸ Arq. Graciela Muslera. Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Consejo de Ministros realizado el 24 de enero de 2011. Fuente: El País Digital, 25 de enero de 2011.

⁹ Intendencia Municipal de Montevideo. Informe sobre asentamientos. Fuente: El País Digital, 23 de marzo de 2011.

“Los asentamientos han sido definidos como “aglomeraciones de viviendas, producto de la ocupación o invasión de tierras fiscales o privadas, cuya construcción fue financiada por sus ocupantes o sus antecesores por el sistema de autoconstrucción”. Por lo tanto el asentamiento es la localización sin propiedad con cierta estabilidad reconocida de un sector de población, con propósitos de hacer producir o consumir el territorio”. (PROAS-FCS, 2004)

“Un asentamiento irregular, asentamiento informal, o infravivienda, es un lugar donde se establece una persona o una comunidad que no está dentro del margen de los reglamentos o las normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano... abarcan a comunidades o individuos albergados en viviendas auto-construidas bajo deficientes condiciones de vida. Toman forma de establecimientos espontáneos sin reconocimiento ni derechos legales, expandiendo los bordes de las ciudades en terrenos marginados que están dentro de los límites de las zonas urbanas. (Enciclopedia Wikipedia. Recuperado 14/04/10).

Hablar de asentamientos es hablar de autoconstrucción, vinculada en este sentido a los sectores populares de la población que realizan dicha acción en busca de su solución habitacional.

Siguiendo la tipificación que realiza el autor Victor Pelli, diferenciamos tres tipos de autoconstrucción: la espontánea y autónoma llevada a cabo por los propios habitantes. Otro tipo es la denominada asistida o espontánea con asistencia no integral, se da a través de la participación espontánea de los habitantes con la asistencia de profesionales u organizaciones externas a los pobladores que brindan apoyo al trabajo de autoconstrucción. Por último hacemos mención a la autoconstrucción dirigida¹⁰, en ella los participantes aportan su mano de obra y las instituciones se hacen cargo de la solución habitacional, la organizan, definen, dirigen y administran sus fondos.

Nos interesa ahondar en la autoconstrucción espontánea y autónoma, entendida como la que

¹⁰ Es el tipo de autoconstrucción que se asemeja a la utilizada por el Programa de Realojo y Regularización que se ejecuta actualmente sobre el asentamiento Aparicio Saravia y AFE de la ciudad de Mercedes. Retomaremos el tema de la autoconstrucción dirigida en el capítulo 3 del trabajo.

se lleva a cabo en los asentamientos, la característica sobresaliente es que la población intenta solucionar por medios propios su problema habitacional:

"... es el nombre que se da a las acciones de solución habitacional llevadas a cabo por los propios habitantes, individualmente o en grupos, con sus propios recursos, según su propio criterio, sin aportes específicos (financieros, técnicos, legales, políticos) de las instituciones (incluyendo el Estado) o de otros sectores sociales, y con posibilidades limitadas (o sin posibilidades) de inclusión en los sistemas que la ciudad tiene desarrollados para que sus integrantes cuenten formalmente con acceso a sus satisfactores habitacionales y a otros satisfactores esenciales". (Pelli, V. S., 1994:26)

Enmarcados en la línea del autor, decimos que es esta la expresión de dificultades estructurales, parcial o totalmente insalvables y en busca de proveer o proveerse de soluciones habitacionales que sean satisfactorias, estos son sus límites. Hablamos de una forma de reivindicación y una manifestación política de fuerza, es también una particular forma de integración al sistema urbano, pero sometida a las condiciones y reglas de juego de la ciudad formal, que no dejan otros caminos a los sectores pobres que aceptar y someterse a durísimas condiciones de vida o buscar condiciones más tolerables en la zona fronteriza entre lo legal y lo ilegal. (Ibíd, 1994:28)

Enfocados en la realidad del Asentamiento Aparicio Saravia, es de destacar el importante capital social de sus habitantes, ya que algún instante de sus vidas han tomado la riesgosa decisión de ocupar terrenos, se han organizado entre vecinos con diferentes estrategias para lograr conseguir servicios (agua, luz) básicos para la zona, han formado una comisión que en determinado momento ha gestionado con instituciones y presentado con más fuerza demandas que exige la población, todo estos atributos alimentan al capital social de la población que en pocas palabras lo que intenta hacer es resistir a los procesos de desafiliación. Este sentimiento de pertenencia al espacio es de suma importancia y a tener en cuenta al momento de generar políticas de integración social que lleven a restablecer el vínculo con la comunidad.

Estamos en presencia de un tipo de autoconstrucción que representa la realidad actual del desarrollo de las ciudades de Latinoamérica y es parte del desarrollo urbano real, *"... sin duda seguirá siéndolo, por tanto tiempo como se mantengan o fortalezcan las actuales reglas de juego económicas, políticas y culturales de las sociedades latinoamericanas y de sus ciudades". (Pelli, V. S., 1994:26)*

Algunas estadísticas sobre la situación:

	VIVIENDAS EN ASENTAMIENTOS	PERSONAS EN ASENTAMIENTOS	POBLACIÓN TOTAL	%
MONTEVIDEO	39.116	144.707	1.325.968	11
INTERIOR	14.522	51.065	1.915.035	3
TOTAL	53.638	195.772	3.241.003	6

Fuente: Relevamiento de Asentamientos 2005-2006. Convenio INE-PIAI.

De la tabla anterior se desglosa que: en nuestro País un 6 % de la población total vive en Asentamientos, con una población media por hogar correspondiente a 3.6 habitantes.

En lo que corresponde a Montevideo, un 11% del total de su población tiene su residencia en Asentamientos, la población media de los hogares es de 3.7 habitantes.

Para el Interior del País, 3% del total vive en Asentamientos, en este caso la media de población de los hogares es de 3.5 habitantes.

2-e

PRINCIPALES DIMENSIONES DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS

A pesar de que existen diversas definiciones sobre el problema, se desprenden de forma generalizada una serie de categorías o dimensiones que abarcan a estos conglomerados, cada una de estas presenta problemas de diversa índole que a continuación se describen:

Físicos. Los urbanistas analizan, desde un punto de vista espacial, el abandono generalizado de la trama urbana consolidada, para ocupar espacios no urbanizados anteriormente. En estos asentamientos el hábitat es especialmente precario por atender contra las posibilidades de reproducción dadas las importantes carencias de servicios de infraestructura.

Ambientales. La vulnerabilidad ambiental y la pobreza se refuerzan mutuamente: muchos de los asentamientos irregulares se encuentran ubicados en tierras marginales y ambientalmente vulnerables tales como las márgenes de los ríos y terrenos bajos. Insuficiente drenaje y manejo de la basura aumenta la problemática ambiental. También, la desorganizada ubicación de estos asentamientos en estas zonas provoca impactos ambientales tales como la erosión y la deforestación

(en algunos casos). En efecto, la deforestación y la erosión del suelo aumentan la vulnerabilidad en muchas áreas a lluvias intensas, a fuertes vientos y a las inundaciones.

Sociales. En los asentamientos la pobreza y la marginación son especialmente graves. En general se constata una alta incidencia de la jefatura de hogar femenina con bajo nivel educativo y un número elevado de jóvenes que abandonan el circuito educativo tempranamente luego de una acumulación de fracasos. Estos habitantes presentan un alto aislamiento a partir de una disminución de la interacción social con el resto de la sociedad. A todo lo anterior se suma una baja cobertura de salud y otros servicios públicos.

Psicosociales. Diversos estudios indican que la pobreza material se comporta como un factor de resumen o síntesis junto y por detrás del cual ocurren fenómenos psicosociales intermediarios. Es que si a ella se suma la ausencia de soporte social, la mala calidad de vínculos de pareja y un mal clima familiar, se verá afectado el equilibrio psicosocial de los integrantes del hogar y en especial los niños en su desarrollo.

Demográficos. Los asentamientos presentan un rápido crecimiento demográfico a partir del elevado número de nacimientos y el fuerte flujo de personas que se han acercado a ellos durante los últimos años. Se caracterizan por contar con hogares con un tamaño superior al promedio, con gran incidencia de hogares extendidos y compuestos. En estos hogares existe una proporción importante de población dependiente, fundamentalmente de menores de edad.

Económicos. Entre los habitantes de los asentamientos existe una alta incidencia del desempleo, el subempleo, la precariedad y la informalidad. Las prestaciones sociales y públicas a estos hogares constituyen, en algunos casos, una fuente de recursos más importante que las retribuciones personales. Además, es posible que la economía de los asentamientos se caracterice por la existencia de niveles comparativamente importantes de producción para el autoconsumo y de informalidad.

Políticos. Es posible que la aguda problemática social que caracteriza a los asentamientos facilite un incremento del grado de desafección de sus pobladores respecto al sistema político, las instituciones de gobierno local y nacional, y una disminución de la creencia en la validez de la democracia como forma de superación de su situación.

Culturales. Como consecuencia de los deterioros señalados a nivel de la infraestructura de supervivencia, tienden a generarse en los asentamientos rasgos culturales específicos (representaciones, organización de la conciencia, valores, etc.) que deben ser comprendidos si se desea que las políticas sociales sean realmente eficaces. (PROAS-FCS, 2004)

Las dimensiones antes mencionadas nos acercan aún más a la realidad de lo que significa vivir en un asentamiento, si bien estas no describen el problema en su totalidad nos permite conocer aquellos aspectos más relevantes.

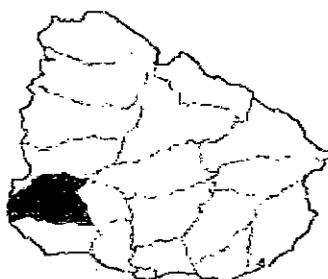
CAPITULO III

ESTUDIO DE CASO: CARACTERIZACIÓN DEL ASENTAMIENTO APARICIO SARAVIA DE LA CIUDAD DE MERCEDES, SORIANO.

- a- Ubicación Geográfica
- b- Asentamientos Irregulares: Datos Generales del Departamento
 - i. Población
 - ii. Hogares particulares
- c- Asentamiento Aparicio Saravia:
 - i. Historia y evolución del asentamiento en el tiempo
 - ii. Motivo/s de radicación de la población en el lugar
 - iii. Caracterización socioeconómica del barrio y sus pobladores
 - Viviendas
 - Población
 - Ocupación
 - Socio-Educativo
 - Salud
 - iv. Organización barrial
 - v. Instituciones de la zona y servicios
 - vi. Principales problemas del barrio
- d- Proyectos presentados para mejora del lugar
 - Convenio entre el Gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
 - PIAI
 - Políticas de erradicación de asentamientos : Programa de Realojos y Regularización de Asentamientos Irregulares (MVOTMA- IDS)

3-a

UBICACIÓN GEOGRÁFICA



Nos situamos en el **Departamento de Soriano**, ubicado hacia el área suroeste del país, bordeando con el Río Uruguay en el suroeste, con el Río Negro en el norte, con el departamento de Colonia en el sur y con el departamento de Flores en el este. Su población a mediados del año 2004 era de 84.563 personas, quienes tenían su residencia habitual dentro del departamento. El 90% de la población reside en áreas urbanas y el 10 % lo hace en áreas rurales.

Su capital es la ciudad de **Mercedes**, la más grande del departamento, concentra el 55 por ciento de la población urbana y el 50 por ciento de la población total del departamento, la misma cuenta con una densidad de población de 86 habitantes por Km² (INE, 2004: 1)

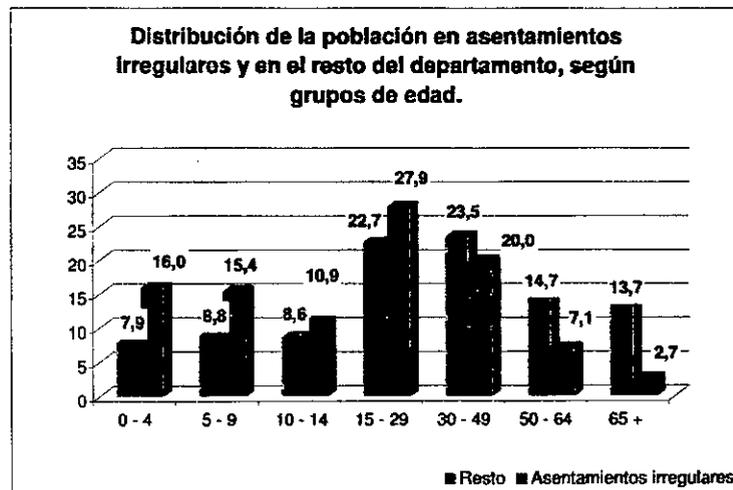
3-b

ASENTAMIENTOS IRREGULARES: DATOS GENERALES DEL DEPARTAMENTO

- **Población**

En el departamento de Soriano, 2.815 personas, que representan el 3.3 % de la población total, viven habitualmente en asentamientos irregulares, todos ellos localizados en el área urbana. La población masculina supera levemente a la femenina, hablamos de 1.443 hombres y 1.372 mujeres. Esta población presenta una estructura por edades predominantemente joven en relación con el resto de la población del departamento. El porcentaje de niños de 0 a 9 años duplica al registrado en el resto: 31.4 % y 16.8 % respectivamente. Por su parte, los adolescentes y jóvenes en asentamientos irregulares también presentan un porcentaje superior al de sus pares del resto de la población: 39 % contra 31.3 %.

En oposición, la población adulta mayor tiene una baja representatividad en la población total de asentamientos irregulares que alcanza el 2.7 %. En el resto de la población dicho porcentaje se eleva al 13.7 %.



FUENTE: INE. Censo 2004

En lo que refiere a la distribución espacial, el 100 % de la población en asentamientos irregulares se concentra en la sección censal primera, concretamente en la ciudad de Mercedes.

- **Hogares particulares**

Se registraron en los asentamientos 713 hogares particulares que representan el 3 % del total de hogares particulares del departamento. El tamaño medio de estos, es superior al registrado en el resto de los hogares del departamento, 3.9, mientras en el resto de los hogares particulares es de 3.2 personas por hogar. (INE, 2004: 14,15)

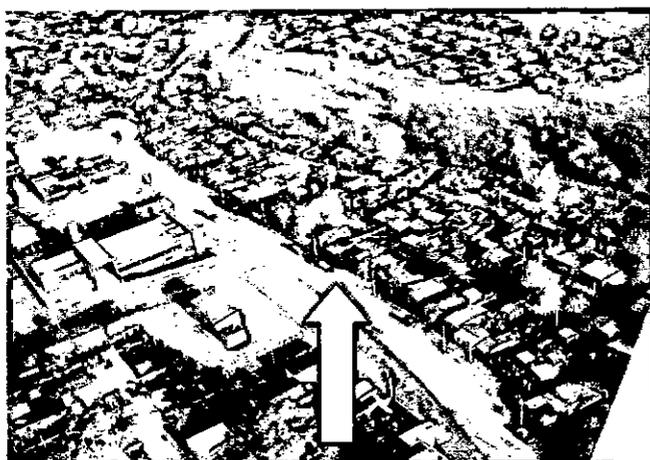
Antes de continuar con el desarrollo del capítulo, se torna pertinente aclarar, que en los datos presentados con anterioridad, está contabilizada la población de los asentamientos Aparicio Saravia y AFE de la ciudad de Mercedes, ambos en la actualidad son parte del Programa de Realojos y Regularización de Asentamientos ejecutado desde el año 2009, el cual será desarrollado con amplitud en líneas posteriores del documento.

3-c

ASENTAMIENTO APARICIO SARAVIA

- **Historia y evolución del Asentamiento en el tiempo**¹¹

Nos situamos en la ciudad de Mercedes, donde a partir de 1976 aproximadamente, se inicia la ocupación, en terreno fiscal, propiedad de la Intendencia Municipal de Soriano, de la faja comprendida entre el Boulevard Aparicio Saravia (del cual proviene el nombre del Asentamiento) y la llamada Cañada de los Hornos-Arroyo Dacá.



-Imagen aérea del Boulevard Aparicio Saravia, a la derecha el Asentamiento que lleva su nombre-

Las primeras construcciones se localizan sobre el camino, en un terreno con fuerte pendiente hacia la cañada, la proximidad del Río Negro genera una gran sensibilidad del curso de agua frente a las crecientes periódicas que afectan al río.

El asentamiento en su larga historia de más de 30 años, tuvo un crecimiento muy lento en sus comienzos, mas específicamente durante los últimos años de la década del 70 y hasta 1984, luego, a partir de 1985 y habiendo finalizado el gobierno de facto, se da una explosión poblacional en el lugar. A principios de este siglo hay una leve disminución a consecuencia de la reubicación de unas 50 viviendas inundables que fueron realojadas en la llamada "Chacra Postiglioni", este terreno se ubica al otro lado del asentamiento, separado uno de otro por la Cañada de los Hornos-Arroyo Dacá. (Documento *OPP-PIAI-IDS*, Asentamiento Aparicio Saravia, 2004:3).

- **Motivo/s de radicación de la población en el lugar**

Como se ha afirmado históricamente, el primer motivo de traslado de las familias a distintos asentamientos se da por imposibilidades económicas; la expulsión de quienes no pueden pagar un alquiler. En el asentamiento al cual nos estamos refiriendo, las familias colocan como prioritario el

¹¹ Ver información detallada sobre la historia y evolución del asentamiento, en Anexo N° 2.

problema. Estos habitantes, ciudadanos del país en el cual vivimos, probablemente han desarrollado ciertos cambios hacia los valores sociales en base a la exclusión del circuito formal de vivienda, que se suma, en general, a la exclusión de otras dimensiones de la vida (empleo, educación, salud, recreación).

Hay un segundo motivo de radicación de las familias en el lugar, es este la necesidad de crear un nuevo hogar. En este indicador podemos encontrar espíritu de iniciativa, necesidad de independencia, valores emprendedores de la población.

En el siguiente cuadro se describen otros de los motivos que llevaron a la población a instalarse en el lugar. (OPP-PIA.I.DS, 2004: 13).

Distribución	Cantidad	%
1. Motivos Familiares	33	8,85
2. Motivos Barriales	3	0,8
3. Mudanza de Familia	10	2,68
4. Desalojo, Lanzamiento, etc.	25	6,7
5. No podía pagar Alquiler	143	38,34
6. Podía pagar, no encontró Vivienda	8	2,14
7. Creación de nuevo hogar	115	30,83
8. Otros	5	1,34
Ignorado	24	6,43
TOTAL	366	98,1

- **Caracterización socioeconómica del barrio y sus pobladores**

- **Viviendas**

Los datos presentados a continuación fueron obtenidos en los meses de noviembre y diciembre del año 2003 de acuerdo a formulario confeccionado por el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (en adelante PIAI) con vistas a la regularización del barrio en el año 2004, proyecto que luego se frustró.

Se registra una importante penetración de servicios públicos básicos: UTE (84%), OSE (94%), IMS (90% para la recolección de residuos), aunque en ninguno de estos casos se registra si se paga por ellos. (OPP-PIA.I.DS, 2004: 15).

El suministro domiciliario de energía eléctrica es bueno, se detecta un 66 % de viviendas con contador, un 22 % que utilizando energía eléctrica no poseen contador, y un 12 % que no utilizan la electricidad.

Existe una red principal de agua potable de OSE que recorre todo Aparicio Saravia y se ramifica por las calles secundarias, desde donde se conectan las viviendas. Los porcentajes indican que un 42 % tiene agua dentro de la vivienda por cañería, un 26% por cañería fuera de la vivienda pero dentro del predio y un 32% accede a ella fuera de la vivienda y por fuera del lote. Esto último significa que por todo el barrio y distribuidas a 200 metros unas de otras, hay un sistema de canillas públicas para el suministro de agua, las cuales son utilizadas por los habitantes que no la poseen en el predio y por los que sí las poseen para tareas específicas como el lavado de ropa. La carencia de este servicio es la falta de drenaje del agua desperdiciada, ya que corre libremente por las cunetas y calles.

En cuanto a los materiales de construcción de las casas, de un número total de 355 viviendas de acuerdo al Plan de Regularización, PIAI 2004, se desprende que: en cuanto al material de los pisos la mayoría de los mismos son de hormigón o aislado de Portland, seguido de madera y baldosa. El material del techo en su mayoría es liviano sin cielorraso, seguido de liviano con cielorraso y planchada de hormigón. En lo que refiere al material de las paredes en su mayoría están conformadas con mampostería (ladrillos, bloques, etc), lo sigue la lata o el material de desecho y luego la madera. (Datos de E.T.M Labadie & Asociados¹², en OPP-PIAI.IDS, 2004: 15-18).

➤ Población

El siguiente cuadro muestra la Composición de la Población por grupo de Edad y Sexo, recordamos que los datos proporcionados hasta el momento fueron obtenidos en los meses de noviembre y diciembre del año 2003 de acuerdo a formulario confeccionado por el PIAI con vistas a la regularización del barrio en el año 2004.

Grupos por edad	Hombres Cantidad	Hombres %	Mujeres Cantidad	Mujeres %	TOTALES Cantidad	TOTALES %
0 a 17 años	366	23,67	388	25,1	754	48,77
18 a 29 años	165	10,67	175	11,32	340	21,99
30 a 49 años	162	10,48	154	9,96	316	20,44
50 a 69 años	73	4,72	45	2,91	118	7,63
70 o más	13	0,84	5	0,32	18	1,16
TOTAL	779	50,4	767	49,6	1546	100

¹² E.T.M Labadie & Asociados fue la empresa encargada de un proyecto en el barrio en la década de los "90" que no llegó a financiarse nunca y que no va más allá de la primera fase de diagnóstico de la situación.

Se observa que la población del asentamiento es de perfil joven, en cuanto a la distribución por sexo los porcentajes totales son equiparables con mínima mayoría de población masculina.

Recordar que a principios del 2000, hay una leve disminución en los totales que marca el cuadro a consecuencia de la reubicación de unas 50 viviendas inundables que fueron realojadas en la llamada "chacra Postiglioni".

La situación del asentamiento en julio del año 2008 marcaba que: 1.161 personas habitaban en el lugar, de las cuales el 50,4 % son menores de 19 años, el 2% son mayores de 65 años. En cuanto a los ingresos podemos afirmar que el 96 % de las familias perciben un ingreso inferior a \$5000¹³.

➤ Ocupación

La estrategia ocupacional más registrada la constituye las llamadas "changas" en diferentes rubros de actividad no bien especificados. Este tipo de actividad se asocia a ingresos inestables, trabajo en negro, características propias de la población de los asentamientos.

También de modo previsible le sigue el servicio doméstico, asociado principalmente a la población femenina, la precariedad de este tipo de empleo también es característica destacada.

El tercer lugar en la escala lo ocupa el peón rural, lo que explica la necesidad del trabajo igualmente fuera de los límites de la ciudad y que lleva a la ausencia prolongada de muchos moradores en sus domicilios.

Podemos también hacer mención a un número importante de empleados públicos, en su mayoría funcionarios municipales pero con bajos ingresos, también un porcentaje considerable de funcionarios policiales, contrastando con diversas situaciones de inseguridad que ocurren con periodicidad en el barrio. (OPP-PLAJ.IDS, 2004: 34).

➤ Socioeducativo

Sobre un número total de 373 jefes de hogar censados, no se relevó ninguna persona con nivel educativo terciario, sea universidad o docencia, en tanto que sólo 37 personas, o sea 13,7% tienen cursado algún año de segundo ciclo de secundaria o UTU. La mayoría de los jefes de hogar tienen primaria completa los que significa un 61% del total de jefes de hogar consultados.

¹³ Información extraída de Presentación digital sobre el Programa de Realajo y Regularización de Asentamientos Irregulares de la ciudad de Mercedes, Aparicio Saravia y AFE, realizada en el Primer Encuentro Nacional de Intendencias-MVOTMA (DINAVI). Paysandú 17 y 18 de marzo de 2009.

El siguiente cuadro describe el promedio de años de estudio aprobados de la población mayor de 14 años distribuida por sexo y grupo de edades.

Rango de Edades	Hombres	Mujeres	Promedio de años de estudio
De 14 a 17 años	3,2	3,5	3,4
De 18 a 29 años	4,2	4,2	4,2
De 30 a 49 años	4,5	4,3	4,4
De más de 49 años	4,1	4	4
TOTAL	4	4	4

Observamos lo impactante de la escasa aprobación de años de estudio entre la población de diversa edad en todo el asentamiento, incluso con una tendencia a la baja. Claramente la educación no es un valor percibido favorablemente como un factor de movilidad social. (OPP-PIA.I.DS, 2004: 21, 37).

➤ Salud

El siguiente cuadro, describe la distribución de la población del asentamiento según cobertura de salud, también se realiza una comparación de porcentajes con la población total de Mercedes.

Cobertura	Hombres	%	Mujeres	%	TOTALES	Saravia	Mercedes
Ministerio Salud Pública	620	40,1	662	42,82	1282	82,92	46,4
Mutualista/Sanata-	45	2,91	20	1,29	65	4,2	31,3
Sanidad Militar	38	2,46	21	1,36	59	3,82	3,7
Sanidad Policial	12	0,78	14	0,91	26	1,69	2,0
No Tiene	32	2,07	24	1,55	24	1,55	14,1
Otro	17	1,1	19	1,23	36	2,33	1,3
Ignorado	15	0,97	7	0,45	22	1,42	1,1
TOTAL	779	50,4	767	49,6	1546	100%	100 %

Se desglosa que más del 80% de la población del asentamiento declara atenderse en Salud Pública, en el resto de la ciudad de Mercedes la proporción de personas que utiliza dicha cobertura ronda en el 46%.

De las 65 personas afiliadas a mutualistas, equivalentes al 4% de la población del asentamiento, afirmamos que en su mayoría lo están a través del sistema ASSE por su condición de trabajadores inscriptos en el Banco de Previsión Social (BPS). Para el resto de la ciudad de Mercedes el porcentaje oscila en el 31% de cobertura. (OPP-PIAI.IDS, 2004: 40).

- **Organización Barrial**¹⁴

Los antecedentes de organización en las etapas de formación del barrio no se identifican con una comisión barrial propiamente dicha, sino con grupos de vecinos organizados para el logro de determinados objetivos, como por ejemplo la obtención de los servicios de energía eléctrica y agua, una vez concretados los mismos la organización se diluye.

“No teníamos comisión, sólo éramos un grupo de 4 ó 5 vecinos que pedimos luz, agua y los esposos hicieron las cunetas. Una vez obtenidos los servicios básicos, se desarmó la organización vecinal y cada uno se encargó de pagar las facturas de UTE y OSE. Acá no hubo comisiones jamás...” (Entrevista Vecino B, en OPP-PIAI.IDS, 2004:45)

Luego, a medida que el barrio evolucionaba y aparecían los primeros intentos de regularización para el lugar, se tornó necesaria entre los pobladores la idea de organizarse y tener un contacto fluido con las autoridades ejecutantes. Pero sucedió que los reiterados fracasos de distintos programas, hicieron que la imagen del municipio no fuera la mejor, y las comisiones no lograran mantenerse en el tiempo, e incluso se acentuaron viejas disputas entre pobladores que participaron de forma activa en los proyectos de regularización.

Hoy en día, y cuando se consulta a las familias sobre la confianza en el nuevo programa, la mayoría comenta que al salir tan rápido fue menos sentido y no dio tiempo para entrar en dudas. En cuanto a la organización actual, son personas aisladas las que actúan individualmente con demandas específicas para el barrio.

¹⁴ Ver información detallada sobre la organización barrial de Ap.Saravia a lo largo de los años, en Anexo N° 2.

- **Instituciones de la zona y servicios**

Se describen a continuación las instituciones más destacadas de la zona y sus principales actividades que repercuten en la población de Aparicio Saravia. Para comenzar nos referimos a:

- ❖ **PROVIAS** (Pro Viviendas Aparicio Saravia), institución que surge en el año 1980 y que es de vital importancia en la formación del barrio y de las más reconocidas por dicha población. Esta ha desarrollado una larga lista de actividades, además de gestionar un club de niños del Plan CAIF en convenio con INAJ, actúa también como merendero en convenio con INDA, entre otras.
- ❖ **Olimpico Fútbol Club:** Si bien esta institución deportiva representa el corazón y el alma de los habitantes del barrio Cerro, sus instalaciones están a corta distancia del barrio Aparicio Saravia. Cuenta con gimnasio cerrado, salones para eventos sociales, biblioteca, campo deportivo en las inmediaciones, merendero, a su vez brinda sus instalaciones a escuelas de la zona para actividades físicas.
- ❖ **MSP- Hospital Regional Sur “Dr. Zoilo A. Chelle”:** Con muy buen desarrollo tecnológico y de infraestructura, puede brindar todos los servicios médicos, incluyendo internación en CTI en convenio con la mutualista local. En una época se pretendió por parte de los vecinos instalar una policlínica barrial, pero la cercanía del barrio con el hospital llevaron a que dicho anhelo quedara de lado.
- ❖ **Escuelas:** Se destacan 3 centros educativos que reciben a la mayoría de los niños del barrio, la escuela N°65 de Tiempo Completo, Escuela N°95 y Escuela N°111, esta última es la que recibe la mayor parte de los alumnos, es escuela de contexto crítico y brinda todas las atenciones que el Consejo de Primaria establece para este tipo de centros.
- ❖ **Intendencia Municipal:** Cumple en el barrio con los servicios públicos que brinda el municipio. Realiza recolección de residuos en forma diaria, ofrece barométrica gratis para desagote de pozos sépticos, limpieza de cunetas, predios, arroyos, etc. Apoya también los merenderos de la zona, brinda las instalaciones del Centro Comunal Carrasquito a pocas cuadras del barrio.
- ❖ **Comedor INDA:** Gestionado y sostenido económicamente por la Intendencia de Soriano, el restaurante se encuentra a una distancia considerable del barrio que no es obstáculo para el alimento de muchas de las familias del barrio.

- ❖ **Capilla Juan Pablo II-Parroquia Pío X:** Iglesia Católica de la zona con diversas actividades educativas y espacios de recreación. En el proceso de consolidación del barrio fue importante el trabajo social que realizó la iglesia, principalmente de visitas a las familias y distribución de alimentos que brindaba la Intendencia Municipal de Soriano en esa época.
- ❖ **Ministerio del Interior: Sub-Comisaría Primera:** Encargada del mantenimiento del orden público en el barrio Cerro y Aparicio Saravia. (OPP-PIA.I.DS, 2004: 42)

- **Principales Problemas del Barrio:**

En materia de infraestructura de desarrollo urbano, el déficit del barrio se sufre en el área de saneamiento, ya que si bien más de las tres cuarta parte del barrio cuenta con pozo negro, es muy generalizado es uso de robadores que vierten los desechos hacia el arroyo Dacá, atravesando espacios públicos y privados. Las carencias de saneamiento además tienen consecuencias sustantivas a nivel de desmoronamiento de terrenos, derrumbes de casas, insalubridad de cunetas, desgaste de calles e inundaciones, que en conjunto suman la gran mayoría de los problemas ambientales del lugar.



- Construcciones del Asentamiento afectadas por las crecientes del Río Negro-



Se suma a esto el reclamo de la población por la situación de las calles para permitir el buen ingreso de ambulancias y otros servicios, a su vez solución a la evacuación pluvial. Todas estas preocupaciones estaban en carpeta para ser atacadas por el proyecto de regularización frustrado del año 2004.

Hoy en día con la ejecución actual del Proyecto de Realojamiento y Regularización del barrio se han retomado dichas demandas.

En lo que respecta a los servicios sociales, varios fueron reclamados en la etapa de diagnóstico del Plan de Regularización del año 2004. La

Policlínica Barrial se constituyó en la demanda más votada por los jefes de hogar, de manera de

solucionar los problemas de espera en el Hospital y el traslado al mismo. La búsqueda de una solución a los problemas de inseguridad siguió esta escala de reclamos, también la necesidad de espacios recreativos, sea de esparcimiento y deportivos; reclamos orientados a la presencia de centros educativos no formales y formales; y servicio de merendero para ampliar la cobertura y llegar a la totalidad de los niños del barrio.

Para la zona de "Camino de La Amistad" el problema de la existencia de plomo (ver mapa en anexo N° 3) constituye una gran preocupación de los vecinos, originado en que buena parte de las viviendas afectadas se han construido sobre un antiguo basural. (OPP-PIAI.IDS, 2004: 3,4).

"El plomo (Pb) es un metal blando que se encuentra en forma natural en la corteza terrestre, y cuya absorción exagerada por el organismo humano provoca patologías importantes. Esta absorción puede realizarse por tres vías: cutánea (a través de la piel), aérea (inhalando al respirar), digestiva (a través de la ingesta de elementos contaminados)". (OPP-PIAI.IDS, 2004: 57)



- Imágenes pertenecientes al "Camino de la Amistad", ubicado en la zona este del Asentamiento-

La presencia del metal en esta zona del barrio originó en el pasado el realojo de una familia en la cual un niño padecía un alto índice de plumbemia en la sangre. En ese momento se generaron acciones concertadas entre la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINA.MA), el Ministerio de Salud Pública a través del Hospital local y la Intendencia: la primera tomó muestras puntuales de algunos puntos del terreno, en tanto que el segundo se enfocó en el análisis del nivel de plumbemia en niños de la zona.

Si bien, en el proceso de relevamiento de datos para la Regularización del año 2004 se recogió la preocupación de algunos vecinos respecto al tema, es claro que los pobladores no se encontraban adecuadamente sensibilizados sobre el problema, y menos aún sobre las estrategias a implementar para encarar la solución de mediano plazo.

Más allá del citado realojo en líneas anteriores, la identificación de puntos de alto peligro, con zonas con plomo por encima de los estándares permitidos, y la realización de análisis puntuales de sangre, todo esto, tuvo como única consecuencia la paralización del proyecto de regularización, generándose así otro antecedente de proyecto frustrado para el lugar. (OPP-PIALIDS, 2004: 56)

3-d

PROYECTOS PRESENTADOS PARA MEJORA DEL LUGAR

➤ Convenio entre el Gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En el año 91 aproximadamente, surgió por primera vez a nivel de gobierno, un convenio con el BID para observar, estudiar el fenómeno y ver como se podía solucionar el problema de los asentamientos, este proyecto llega hasta su fase de diagnóstico y queda trunco por motivos nunca especificados. Según el BID Aparicio Saravia era el único del país que cumplía con todos los requisitos que pueda tener un asentamiento, es decir, densidad de población por m², zona inundable, basurero, mala calidad de las casas, no todos tenían abastecimiento de agua, no tenía saneamiento, entre otros problemas.

➤ Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)

Aparece con la idea de regularizar el barrio, el PIAI hace un censo, un diseño de cómo quedaría el barrio, pero al aparecer plomo, el BID no autoriza la aplicación del programa PIAI, por lo tanto este se retira con un proyecto de regularización en marcha, convirtiéndose en una nueva frustración en la búsqueda de una mejora del lugar.¹⁵

➤ Políticas de Erradicación de Asentamientos: El Programa de Realojos y Regularización de Asentamientos Irregulares.

¹⁵ Extracto de entrevista realizada a Coordinadores del Programa de Realojo y Regularización de Asentamientos Irregulares de Aparicio Saravia y AFE de la ciudad de Mercedes. En Gadea, María Cecilia., (2010). Tesis de Grado: ¿Asistencia a la Pobreza o Derecho Ciudadano? Aproximación al Programa de Realojo y Regularización de Asentamientos Aparicio Saravia y AFE, en la ciudad de Mercedes, Dpto. de Soriano: un estudio de caso. Departamento de Trabajo Social (DTS), Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Montevideo, Uruguay.

Este programa tuvo su punto de partida en el año 2009 enmarcado en el primer gobierno de izquierda a nivel nacional.

En ese entonces el Plan Quinquenal 2005-2009 establecía entre sus objetivos que,

...se instrumentarán programas específicos, con base territorial definida, tendiente a calificar áreas urbanas degradadas, realojar población asentada en zonas inviables desde el punto de vista habitacional, e incorporación de población de diferentes características sociales y culturales mediante la construcción de viviendas nuevas. (Plan Quinquenal de Viv. 2005-2009: 132)

Luego de varias gestiones entre diferentes organismos surge el Programa de Realojos y Regularización de Asentamientos Irregulares del Barrio Aparicio Saravia y El Túnel¹⁶ de la ciudad de Mercedes. El comienzo de su ejecución se enmarca en los primeros meses del año 2009 extendiéndose hasta nuestros días.

En las próximas líneas se describen las particularidades del Programa:

Proceso:¹⁷

Al inicio de la administración municipal 2005-2010, (Intendente Sr. Guillermo Besozzi) Aparicio Saravia había pasado por dos experiencias frustradas de regularización a las cuales hicimos mención con anterioridad. Teniendo presente dichos antecedentes:

“La Intendencia Departamental de Soriano ha expresado su voluntad de atender la situación de ambos asentamientos de un modo integral y con paridad de asignación de recursos para la totalidad de las familias, contemplando las diversas situaciones sociales allí existentes, de forma tal de concretar un proyecto social a mayor escala, cuyos resultados reflejen una única concepción en este tema de parte de la Administración”. (Convenio MVOTMA-IDS., 2007: 2)

Luego de un análisis mucho más exhaustivo del barrio Aparicio Saravia se llega a la conclusión de que el realojo sería mucho más importante y provechoso que la regularización debido a que se busca excluir los predios inundables, los predios con presencia de plomo, los predios de relleno sanitario, los predios en los cuales no fuese factible la conexión a la red de saneamiento (Ver mapas en Anexo N° 3). De esta forma se llega a la cifra de 260 realojos de Aparicio Saravia

¹⁶ Barrio en el cual se encuentra enmarcado el Asentamiento AFE, ubicado en los accesos a la ciudad de Mercedes. Dicho Asentamiento se presenta en terrenos propiedad de AFE, comenzó su ocupación en el año 2002. A julio del año 2008 aproximadamente 600 personas residían en el lugar. Actualmente se ejecuta el Realojo de la totalidad de la población a un predio cercano al que ocupaban.

¹⁷ Ver descripción detallada del Proceso de formación del Programa de Realojos y Regularización de Asentamientos Irregulares en Anexo N° 4.

más los 140 de AFE, y 108 regularizaciones (Ver mapa en Anexo N° 5) solo para el Saravia, estas últimas son familias cuyas edificaciones se encuentran por encima de la cota de inundación.¹⁸

Luego del proceso antes descrito, en setiembre de 2007 se llega a la firma del Convenio¹⁹ para comenzar con el Programa de Realojamiento y Regularización, por una parte el MVOTMA y por otro lado la IDS.

El programa:

Es un Programa social que contribuye a la inclusión y construcción de ciudadanía, diseñado y ejecutado por un equipo técnico multidisciplinario local.

En este marco, cada familia es un proyecto social único, que se desarrolla a través de la autoconstrucción de su casa y su barrio: la construcción de la casa es el componente central del proceso de integración social.²⁰

“La autoconstrucción es un proceso constructivo mediante el cual una familia se aboca a edificar su propia casa, avanzando en la medida que van progresivamente disponiendo de recursos que instrumenta la Intendencia Departamental de Soriano conjuntamente con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente”.(Documento de Trabajo: Compromiso de Honor., 2009: s/p)²¹

Teniendo en cuenta los diversos tipos de autoconstrucción mencionados en el capítulo 2, en este programa se recae en lo que se denomina autoconstrucción dirigida,

“...es el nombre que se da específicamente al aporte de mano de obra de los habitantes en aquellas acciones en que las instituciones (generalmente pero no exclusivamente el Estado) se hacen cargo de la solución habitacional, organizándola con el criterio de inclusión de los propios habitantes como mano de obra en la ejecución de las obras físicas y reservando para la institución, funcionarios y técnicos la definición del problema, la definición de los satisfactores (requerimientos funcionales, emplazamiento urbano, diseño urbano,

¹⁸ Extracto de entrevista realizada a Coordinadores del Programa de Realojamiento y Regularización de Asentamientos Irregulares de Aparicio Saravia y AFE de la ciudad de Mercedes. En Gadea, María Cecilia., (2010). Tesis de Grado: ¿Asistencia a la Pobreza o Derecho Ciudadano? Aproximación al Programa de Realojamiento y Regularización de Asentamientos Aparicio Saravia y AFE, en la ciudad de Mercedes, Dpto. de Soriano: un estudio de caso. Departamento de Trabajo Social (DTS), Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Montevideo, Uruguay.

¹⁹ Ver descripción del Convenio y de la población beneficiaria del Programa en Anexo N° 4.

²⁰ Extraído de Presentación digital sobre el Programa de Realojamiento y Regularización de Asentamientos Irregulares de la ciudad de Mercedes, Aparicio Saravia y AFE, realizada en el Primer Encuentro Nacional de Intendencias-MVOTMA (DINAVI). Paysandú 17 y 18 de marzo de 2009.

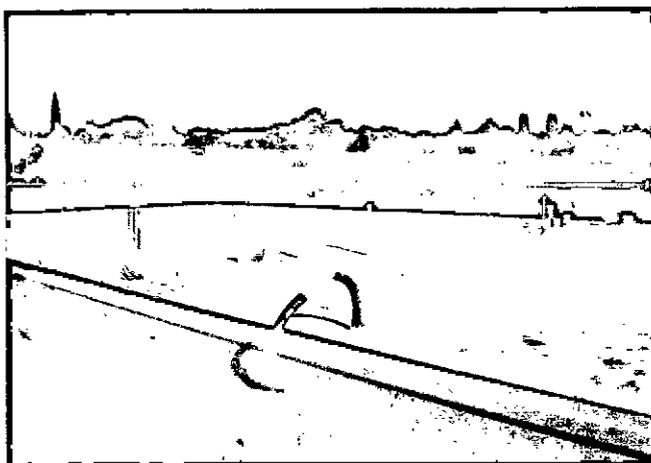
²¹ Compromiso de Honor: Documento sin valor legal donde se detallan los derechos, obligaciones y requisitos que la familia debe asumir en el transcurso del programa, principalmente en la etapa de obra. Luego de haber firmado el mismo y de los trámites necesarios, la familia está autorizada a ingresar a obra y comenzar con la construcción de su casa, 7 días después de la firma comienza a contabilizarse el plazo estipulado de 6 meses para la construcción.

diseño arquitectónico), la organización y dirección de los procesos de gestión y resolución, la administración de los fondos destinados a la financiación de los procesos". (Pelli, V. S., 1994:29).

Participantes:

Cada uno de los sujetos involucrados (IDS, MVOTMA, Equipo Técnico, Familia) ejecuta distintas contribuciones que se describen a continuación.

En cuanto al aporte del Municipio, el mismo está basado en: proporcionar los predios, fraccionarlos y amanzanarlos, realizar las calles y los desagües pluviales, aportar los coordinadores del equipo técnico, administrar los recursos, suscribir acuerdos con las familias, liberar los predios de los asentamientos y otorgar los títulos de propiedad a las familias.



-Plateas de Cimentación en las cuales se edifican dos casas-

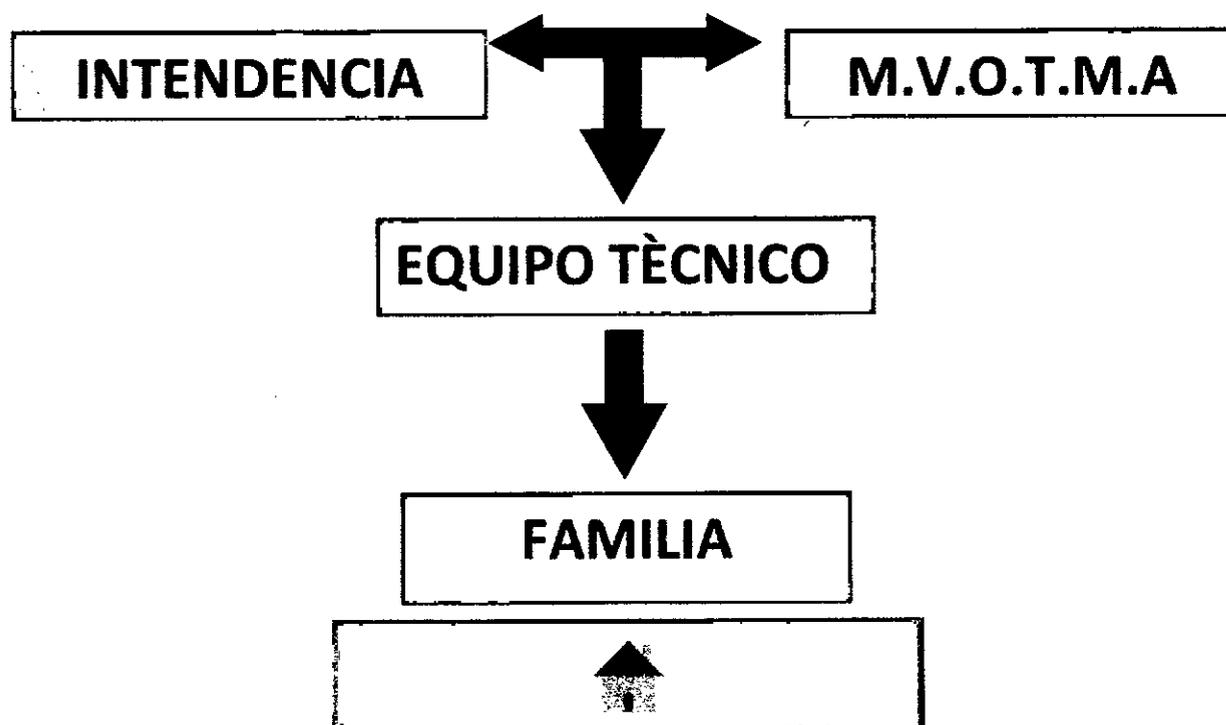
Por el lado del MVOTMA el aporte recae en: proporcionar la infraestructura (red de agua, saneamiento, energía eléctrica, alumbrado), proporcionar las plateas de cimentación, aportar los recursos para la canasta de materiales, financiar el equipo técnico y acompañamiento en la ejecución del programa.

El Equipo Técnico está conformado por dos coordinadores y se divide en cuatro áreas bien delimitadas, el área social conformada por asistentes sociales, el área técnico-constructiva compuesta por arquitectos y supervisores de albañilería, eléctrica y sanitaria. Son estas las dos áreas que acompañan de forma directa a la familia en el desarrollo del programa. El área social en el trabajo previo a la obra, en el transcurso de la misma y el acompañamiento pos-obra, el área arquitectura específicamente en el proceso de la construcción de la casa.

Se suman a las áreas antes mencionadas, el área jurídico-notarial conformada por abogados y escribano, y el área contable compuesta por un contador.

En cuanto al aporte de la Familia, la misma participa de la elección del nombre del barrio y de las calles, edifica su casa en seis meses por autoconstrucción, cuida y da buen uso a los materiales y herramientas, desaloja el predio que ocupa en el asentamiento, se muda y obtiene el

título de propiedad, se integra y participa en la nueva comunidad y obtiene derechos y asume obligaciones, entre ellas el pago de servicios e impuestos. (Documento de Trabajo: Manual de Autoconstrucción., 2009: 100-102 y 105-106)



Funcionamiento del Programa:²²

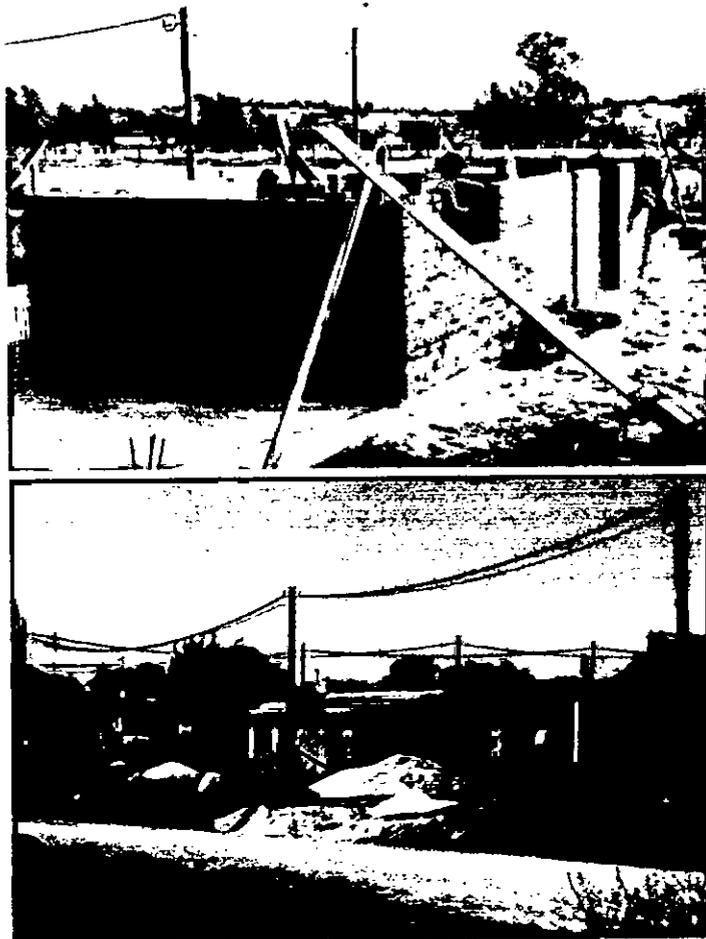
Es la etapa de puesta en práctica del programa, en la búsqueda de lograr el objetivo final.

Para dicho funcionamiento diferenciamos tres grandes etapas, referimos a la pre-obra, obra y pos-obra.

En lo que respecta a la fase de pre-obra, se dan una serie de entrevistas por parte del técnico social asignado para cada familia donde se dejan en claro las condiciones y requisitos que exige el programa previos a ingresar en la etapa de construcción también llamada etapa de obra. En líneas generales se solicita documentación necesaria, se dejan en claro los plazos de construcción, los

²² Ver información detallada sobre el Funcionamiento del Programa de Realojamiento y Regularización de Asentamientos Irregulares en Anexo N° 4.

materiales a entregar en cada etapa de la obra, las personas que trabajarían, las herramientas en poder de cada familia, entre otros.



-Imágenes de las familias trabajando en la ejecución de la obra-

La etapa de construcción o de obra está dividida en cinco etapas (Ver cuadro en Anexo N° 6), al finalizar cada una de ellas se realiza una aprobación por el área social y otra por el área arquitectura de manera de establecer un seguimiento más cercano del avance de la familia. En caso de recibir ambas aprobaciones la familia quedaría habilitada para solicitar las órdenes de materiales para la etapa siguiente.

Es de destacar que a partir de la tercera etapa el área social comienza a trabajar con los integrantes de la familia sobre quienes serán los titulares de la casa, también cuestiones

referidas a la mudanza al nuevo barrio ya que,

"...una vez finalizada la construcción, la mudanza se debe realizar de forma inmediata, previa coordinación con la IMS, con todas sus pertenencias, no pudiendo quedar por ningún concepto persona alguna en la vivienda anterior. La IMS procederá a demoler en forma total". A su vez... "el participante y la Intendencia Municipal de Soriano se obligan a realizar el respectivo Título de Propiedad..." (Documento de Trabajo: Compromiso de Honor., 2009: s/p)

En lo que refiere a la etapa de pos-obra, la misma comienza tiempo después de que la familia está instalada en el nuevo barrio. Se realizan una serie de entrevistas donde se brinda información de vital importancia para los vecinos, dicha información está pautaada en tres entrevistas pero en varias oportunidades el número disminuye o aumenta de acuerdo a la dinámica que presenta la propia familia.



-Imágenes del nuevo barrio (Hipódromo) donde se observan casas culminadas y habitadas-

Regularización de Aparicio Saravia²³

Vale aclarar que dicha etapa de regularización se viene realizando con más lentitud que el mencionado realojo de la población. De igual forma la mayoría de las familias ve favorablemente el formalizar su situación y ya han aceptado y firmado el acuerdo de regularización donde se mencionan sus derechos y obligaciones que se detallan en el anexo correspondiente.

²³ Ver información sobre la Regularización del Asentamiento Aparicio Saravia en Anexo N° 5.

CAPITULO IV

LOS PROCESOS SOCIALES Y SU VINCULACIÓN AL TERRITORIO: ALGUNAS CONSIDERACIONES

- a- Formación de Asentamientos: Causas, Modo de vida, Territorio y las particularidades Edilicias
- b- El Estado y los Municipios: Sus roles ante la necesidad de la Vivienda
- c- Políticas Sociales y su vinculación a la Vivienda: Contenido y Funcionamiento
- d- La Nueva Vivienda
- e- El mecanismo de la Autoconstrucción

A partir de la caracterización del asentamiento en estudio, salen a luz diferentes interrogantes que se buscarán responder en las próximas líneas:

¿Por qué se espera tanto tiempo en buscar una solución al problema teniendo presente que día a día es factible a agudizarse?

¿El tipo de política focalizada que se implementa en estos sectores poblacionales considerados de mayor vulnerabilidad, serían beneficiosas o agravarían aún más la condición?

a- **Formación de Asentamientos: Causas, Modo de vida, Territorio y Particularidades Edilicias**

Recaemos sobre cuestionese que son similares por no decir las mismas en cualquier punto del país sin diferenciación de lugares o regiones. Partimos de la misma base, el mercado de trabajo y las dificultades de la población para insertarse en él y peor aún para incluirse en su formalidad.

“A medida que se profundizan las disparidades entre barrios socialmente homogéneos, estas se manifiestan en diferenciales en cuanto a infraestructura y calidad de los servicios, todo lo cual aumenta el aislamiento social de los pobres urbanos y reduce sus posibilidades de inserción estable y no precaria en el mercado de trabajo”. (Katzman, R., 2003: 17)

Como se mencionó en el primer capítulo, muchas familias al no tener dinero para pagar un alquiler, o quizás pagar una garantía de arrendamiento, han tenido que buscar soluciones transitorias en terrenos fiscales, privados o considerados “más baratos”, donde la transitoriedad en el lugar pasa a depender del grado de involucramiento de las autoridades en la causa, muchas veces el momento de la solución repercute desfavorablemente, más que nada en poblaciones arraigadas al espacio desde hace muchos años lo que genera resistencia ante cualquier intento de cambio por su posición de definitivos.

La vida en lo aleatorio, la inseguridad, la incertidumbre, forman un conjunto de sinónimos que describen una sola realidad, la de vivir en un asentamiento.

¿Qué significa esto? Relacionado con la incertidumbre respecto al futuro. Quién va a vivir en un asentamiento no sabe que puede pasarle mañana, tal vez su terreno sea regularizado pero también es probable que sea desalojado de él. Es posible que hoy tenga trabajo pero no sabe si mañana lo tendrá. Sintéticamente es “*la dificultad para salir airoso de conflictos normales de la vida.*” (Minujin, A., Kessler, G., en Álvarez, M.J., 2000: 28)

En otra época vivir en lo aleatorio era ser asalariado. El asalariado fue por muchos años una situación insegura, indigna y miserable. Se era asalariado cuando no había otra alternativa, cuando lo único que se tenía para intercambiar era la fuerza de trabajo. La “sociedad salarial”, cambia totalmente esta visión del asalariado convirtiendo lo que antes era aleatoriedad en la gran estabilidad que implica tener un empleo. Hoy en día, en tiempos en que la centralidad del empleo es cuestionada, la aleatoriedad vuelve a relacionarse con la condición de asalariado y de su contracara: el desempleado. (Castel, R., en Álvarez, M.J., 2000: 27)

Lo que hoy sucede es que, además de cambios en la estructura de empleo, familia y barrio también ven cuestionado su poder integrador. Las personas se ven entonces obligadas a inventar nuevos soportes. El asentamiento parece ser una de estas “invenciones” en respuesta a la vulnerabilidad de nuestros tiempos. Permanecen en una zona difusa donde es difícil determinar cuál es el adentro y cuál es el afuera. Es una zona de indefinición donde los derechos se cruzan y las ilegalidades también. (Álvarez, M. J., 2000: 28, 29)

Lugares donde el sentir ciudadano es vulnerado en sus tres dimensiones:

- *Política*: debido a las propias limitaciones a la organización y la representación de intereses que poseen los sectores excluidos. Ocupan un territorio que por lo general pertenece al Estado o la Intendencia, por lo tanto, presionar a estos actores implica el riesgo de ser expulsado.
- *Social*: porque viven en situación de pobreza, están desocupados o poseen una relación precaria con el mercado laboral.
- *Civil*: ya que la propia inseguridad de que son producto estos asentamientos lleva a que la circulación de sus habitantes se vea limitada. Esto da lugar a la estigmatización de dichos habitantes por el resto de la ciudad. (Bentura, P., en Rivero, S., 2003: 29)

Haciendo alusión a la localización territorial del asentamiento objeto de estudio, hablamos de una ciudad del interior del país, donde estas formaciones se dan en menor cantidad y donde históricamente era un elemento casi inexistente a diferencia de lo que sucedió y sucede con la capital.

Ubicado en un terreno fiscal, propiedad de la Intendencia de Soriano, Aparicio Saravia tiene una historia de más de 30 años, constructivamente compuesto en su mayoría por casas que poseen pisos de hormigón, techos livianos sin cielorrasos, paredes de bloques o ladrillos, seguidas por lata o material de desecho.

Construcciones que están enmarcadas en una zona con considerables problemas físicos y ambientales, predios inundables, presencia de plomo en alguna parte, carencias de saneamiento que trae otras consecuencias como derrumbes de casas, desgaste de calles, insalubridad de cunetas, entre otros.

Cuando en diferentes entrevistas se consulta a las familias donde residían antes de llegar al asentamiento, la mayoría comenta que lo hacía en diferentes zonas de la ciudad considerada formal, ya sea arrendando por sus medios o agregados en casa de familiares. La llegada a terrenos irregulares por las causas ya especificadas, lleva a que las familias a través de sus escasos recursos e ingenio, puedan llevar adelante la construcción de lo que se considera una necesidad fundamental, la vivienda.

En este sentido, podemos afirmar que,

"...es una forma de ejercitar y construir una actitud ciudadana de defensa de condiciones mínimas de vida en un medio urbano adverso, y de lucha por condiciones más propicias, pero no están dadas las condiciones para que pueda ser considerada una forma válida de integración favorable." (Pelli, V. S., 1994:28, 29).

Dicha cita, nos describe claramente lo que significa la autoconstrucción espontánea y autónoma en estas poblaciones. Si bien en este tipo de condiciones las garantías son máximas para que la solución sea una respuesta a lo que quieren los habitantes, el alejamiento de sectores técnicos o profesionales, la insuficiencia de recursos, hace que la calidad de la solución no sea tan adecuada a las necesidades.

b- El Estado y los Municipios: Sus roles ante la necesidad de la Vivienda

En este sentido, Clemente y Girolami expresan que,

"...el aumento de la conflictividad social, producto del crecimiento económico sin desarrollo, ha hecho del ámbito local la caja de resonancia a los efectos negativos del modelo. El aumento de la pobreza por falta de ingresos y la profundización de las desigualdades tienen expresión territorial." (Clemente y Girolami, 2006, en Baraibar, X., MIP I: s/p)

Retomando la interrogante de por qué se esperaba tanto tiempo por parte de las autoridades para encontrar y ejecutar una solución a semejante necesidad, en el intento de análisis se ha visualizado al Estado con una intervención que presenta dos caras.

Cuando vinculamos al Estado con la segregación territorial vemos que con muchas de sus presencias o ausencias el Estado contribuye a generar segregación, pero también la previene. Es decir, por un lado, existe presencia del Estado que se visualiza en un "dejar hacer", como ocurre en el caso de los asentamientos, se los deja ocupar, se les hace llegar servicios y recursos, etc. Pero también hay otro tipo de presencia del Estado, como es el prohibir el establecimiento de countries o barrios privados por ejemplo en Montevideo. (Rocco, B., 2004: 8, 9)

En este sentido se comparte la idea de Castells cuando afirma que este tipo de urbanización que constituyen los asentamientos no sería posible sin el apoyo de las fuerzas políticas y del Estado. Es decir, solo la tolerancia de estos sectores puede hacer posible que este tipo de procesos ilegales alcancen hoy grandes dimensiones. (Castells, M., 1985 en Rocco, B., 2004: 10)

En el caso de Aparicio Saravia de la ciudad de Mercedes, encontramos una situación que se asemeja a lo descrito, primero porque referimos a familias que en gran parte hace más de 30 años que están en el lugar. Por otro lado, cuando se consulta a los pobladores sobre como llegaron a esos terrenos, afirman que cuando el asentamiento comienza a formarse son las propias autoridades municipales las que dejaban que ocuparan los mismos, algunos solicitaban un permiso de palabra y otros lo hacían sin mediación precedente.

Pero, ¿qué respuesta brindan los gobiernos locales luego de ser cómplice de las ocupaciones?

Desde los años noventa los municipios y gobiernos locales han intentado cambiar su papel y ampliar su relevancia. Por un lado debido al desarrollo de propuestas de descentralización política y administrativa, y por otro, las transformaciones en el mundo del trabajo y de las políticas sociales donde el territorio adquiere un lugar más destacado. La idea fuerza, es que las unidades administrativas más pequeñas permiten algunos elementos básicos, como mayor y mejor conocimiento de la realidad local de referencia, mejora la capacidad de dar cuenta de la diversidad presente en el territorio, así como mayor cercanía entre el ciudadano y el Estado.

Pero en oposición a esto, ocurre que en muchas oportunidades ese conocimiento opera como límite para una política pública con orientación universal. Existe un riesgo latente de que las decisiones se alejen de criterios racionales y se oriente por criterios afectivos (amistad-enemistad) o directamente clientelares debido a la cercanía de la autoridad con el vecino. (Baraibar, X., en MIP I: s/p)

A pesar de varios intentos frustrados de programas para mejora del barrio Aparicio Saravia, es de destacar que el Programa de Realojos y Regularización que se ejecuta en la actualidad ha

cumplido con sus expectativas, sostenido en una buena coordinación entre los organismos que lo llevan adelante, dejando en evidencia la idea de coparticipación de actores (MVOTMA-IMS), y de descentralización²⁴. Entendemos que el resultado de esto ha servido para evitar lo que sucedía con otras políticas municipales "...donde se focalizaba a los sectores de más bajos recursos, que era muchas veces la venta "de lo regalado" o parte (puertas, griferías, etc.)..." (Machado, 2001: 31), quizá esto siga sucediendo con algunas políticas sea en mayor o menor medida, pero cuando hay una buena conexión entre las partes involucradas estas cosas se pueden evitar, es este el caso del Programa mencionado. Sumado a esto, veremos más adelante la importancia y arraigo de la población beneficiaria al mecanismo de autoconstrucción, entendiéndose como otra de las claves para evitar que el Programa fracasara.

c- Políticas Sociales y su vinculación a la Vivienda: Contenido y Funcionamiento

Partimos de la base de que las políticas implementadas a lo largo de los años no logran la integralidad, solo mejoran algunos aspectos pero no están resolviendo el problema de fondo que es el desempleo o el subempleo, lo que se está haciendo es disminuir el conflicto social.

Hacer evidencia en la focalización de políticas de vivienda, nos permite afirmar que se está limitando de esa forma las posibilidades del ejercicio de los derechos ciudadanos de los sectores mencionados. Estos ciudadanos de baja intensidad que genera la política de vivienda, no tienen fuerza para hacer escuchar su voz y la salida no es posible porque en la provisión de viviendas de interés social, se da una situación prácticamente monopólica. (Calce, C., Paulo, L., 2004: 22).

La defensa de un espacio consolidado, la noción de pertenencia al mismo, llevó a que aproximadamente una decena de familias entendiera que no debía ser trasladada por el actual Programa de Realojos y Regularización ejecutado en Aparicio Saravia. Pero, teniendo en cuenta la dominación que impone el sistema sobre las familias, sucedió que en definitiva esos habitantes se tuvieron que adaptar a esta única opción que se le presentó, de haber actuado en contrariedad estas familias hubiesen sido desalojadas del lugar, quedando literalmente en la calle y sin ningún tipo de solución habitacional en una cuestión de negación de derechos.

Haciendo nuevamente alusión a las autoras Calce y Paulo, estas afirman que nacer y crecer en situación de carencia crítica permanente debilita hasta la extinción, se termina muchas veces por

²⁴ Se retomará sobre los resultados del Programa en las Reflexiones Finales del Documento.

agradecer un beneficio que en realidad es una compensación por la injusticia que provoca una sociedad que no es equitativa.

Cuando existe monopolio a nivel de políticas sociales (por ejemplo viviendas subsidiadas) puede comenzar a darse una situación en que los destinatarios se resignen a esa solución dado que no hay alternativas. Así llegan a percibir como natural o aceptable un bien o servicio que para otros ciudadanos en situación más favorable, podría resultar de mala calidad. (Calce, C., Paulo, L., 2004: 23).

A simple vista, la integralidad de las políticas a implementarse se percibe como el más eficaz procedimiento, la ampliación del espectro de soluciones debe tener el cometido de construir ciudadanía social o reconstruirla, insertar a la familia en la lógica desarrollista con cimientos sólidos en busca de dignas condiciones de vida, de lo contrario se mantendrían en ese sistema que supo excluirlos.

En referencia al tema, Jorge Di Paula expresa que una Política Habitacional óptima, no debe ser una Política de Construcción de Viviendas, sino que es una Política de Producción del Hábitat residencial,

“hábitat en sentido amplio, que implique satisfacción de necesidades físicas y sociales asociadas al territorio de la vida cotidiana. En este sentido el Hábitat trasciende el techo propio y los servicios tradicionales de agua, saneamiento etc., para incluir las necesidades socio-culturales, socio-económicas y sociopolíticas. La pobreza no es solo carencia de bienes, sino también de capacidades, de oportunidades y de poder, para incidir en las decisiones públicas”. (Di Paula, J., 2001: 19)

Hoy en día el reglamento operativo presentado por el Ministerio de Vivienda para las relocalizaciones destaca entre sus principios generales de funcionamiento, la integralidad de la intervención y expresa que,

“no se tratará de una intervención sectorial de vivienda sino que tendrá un abordaje integral desde el punto de vista de la inclusión social y territorial de las familias. Cada intervención planteará sus propios requerimientos de acciones interinstitucionales e intersectoriales coordinadas y su estrategia para lograr el involucramiento de las familias participantes”. (MVOTMA, 2011: Pág. 6)

d- La Nueva Vivienda

La entrega de una vivienda, no supone en la mayoría de los casos una mejor calidad de vida, así lo afirma el autor Oscar Oszlaq. Al respecto expresa que,

"el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. Perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de la vida material en cada uno de los planos en que existían externalidades vinculadas con la localización espacial". (Oszlak, O., en Seminario Desafíos Urbanos N°49)

Desde el año 1991 al 2004, podemos decir que los Núcleos Básicos Evolutivos han sido la principal política de vivienda del MVOTMA.

Las viviendas son presentadas a partir del concepto de vivienda evolutiva, por tanto la ampliación de las mismas queda a cargo de sus adjudicatarios, pero sucede, que es la propia condición socioeconómica que los convirtió en beneficiarios de esta política focalizada, la que no les permite resolver la evolución o ampliación de su vivienda. Esto es así, debido a que mayoritariamente se trata de desocupados, zafrales, o con ingresos insuficientes para acceder a los sistemas de crédito y/o financiación.

Como consecuencia, se consolidan situaciones de hacinamiento, donde no hay espacio para la intimidad. (Calce, C., Paulo, L., 2004: 17,18)

En esta línea, podemos afirmar que en la población realojada desde el paricio Saravia al nuevo barrio, se observa que varias familias debido a su gran cantidad de integrantes han tenido que ampliar con materiales livianos, sean descartes, chapas, etc.

También se observan ampliaciones de materiales pesados, pero tienen la particularidad de ser más baratos y de menor calidad de los que se le entregaron por el Programa, sumado a esto demoran mucho tiempo en culminar las edificaciones, se torna un proceso lento en la medida que van disponiendo de los recursos para comprar o en muchos casos conseguir los materiales a través de diferentes entidades.

Evitar el hacinamiento, la independencia de las parejas jóvenes, son motivos suficientes como para pensar en una ampliación de espacios, son estos jóvenes los que ven compleja la posibilidad de arrendar y pasan a vivir agregados en casas de familiares con las dificultades que trae a nivel de relacionamiento y con el riesgo inminente de que en determinado momento busquen soluciones en suelos irregulares volviendo a esos espacios que los vieron crecer.

No hay lugar a dudas, de que las mejoras en la salubridad (saneamiento)²⁵, en el acceso formal a los servicios públicos (UTE. OSE), en la legalidad de la casa (Títulos de Propiedad) y en la construcción, se perciben favorablemente en la población,

"...todo mejora, más que nada para los que tienen trabajo (risas), yo por algún lado me la rebusco para pagar los servicios, la luz, el agua y después cuando arranque a correr la contribución. Ya al tener títulos se que es mío y nadie me va sacar pero me la complica un poco lo otro de los servicios, se va lejos". (Entrevista Vecino G, en Anexo N° 1)

"...mejora un 100 %, más tranquilidad, más higiene y todo". (Entrevista Vecino F, en Anexo N° 1)

"... mejora la calidad de vida de la familia en todo sentido, es otra tranquilidad y obvio que en un futuro se benefician nuestros hijos, allá no se iba a beneficiar nadie porque era tierra de nadie, mañana o pasado venían y nos tiraban las casas y no podíamos chillar porque no estábamos pagando nada". (Entrevista Vecino E, en Anexo N°1)

Pero al mismo tiempo, sucede, que así como es dificultoso para muchas de las familias poder realizar ampliaciones, ocurre que en este intento de inclusión y construcción de ciudadanía, todas deban adaptarse a diferentes obligaciones como lo son el pago de servicios públicos, la contribución inmobiliaria, entre otras. Como ya mencionamos, no se considera que su condición socioeconómica los enmarcó en una política de este tipo y ahora los lleva a ahondar esfuerzos para cumplir con las exigencias previstas por dichos programas sociales.

Siguiendo la línea de Baraibar, lo anterior es definido como el "doble castigo" a los más pobres, por un lado el castigo por no poder satisfacer sus necesidades en forma autónoma, y por otro el esfuerzo exigido por los programas sociales. (Baraibar, X., en MIP I: s/p)

e- El mecanismo de la Autoconstrucción

Comenzamos haciendo alusión a lo que sería la parte negativa del mecanismo, sucede que en muchas ocasiones y en contextos de máxima pobreza, es entendible que la familia sin vivienda acepte que se le imponga, como una condición para recibir alguna solución o mejora en su situación habitacional insatisfactoria y aceptar de esa forma las decisiones y la conducción de quienes aportan los recursos. (Pelli, V. S., 1994: 30)

²⁵ Un 93% de las familias perciben una mejora en la calidad de vida relacionado con la conexión al saneamiento. Información extraída del Relevamiento final de datos llevado a cabo por el área social del Programa.

A su vez, la autoconstrucción dirigida no deja gran espacio a la inclusión en las decisiones de desarrollo urbano, de criterios, intereses y motivaciones de los sectores populares, como ellos los viven, sienten y expresan. No queda espacio para decidir el tamaño y forma de los lotes, ni los espacios comunes, menos aún para la ubicación de su futura vivienda en la ciudad. (Pelli, V. S., 1994: 31). Entendemos que no hay lugar para la concepción propia de los pobladores y a su vez se torna muy limitado intentar promover un desarrollo económico y social.

Por tanto, ¿es un mecanismo conveniente para una política de vivienda?

En la referencia del Programa de Realojos y Regularización de Asentamientos que se ejecuta en la ciudad de Mercedes, los hechos han demostrado que ha sido un mecanismo efectivo de construcción. Estamos en presencia, del pasaje de la autoconstrucción espontánea y autónoma utilizada en el asentamiento, donde la familia no solo utiliza su mano de obra sino que también es libre en la elección de su diseño arquitectónico, pasando a la autoconstrucción dirigida que implementa el programa y que solamente implica la participación de los habitantes como mano de obra ejecutando la parte física con escaso o nulo aporte en la parte de gestión del proyecto.²⁶

En entrevistas a distintos pobladores sobre el mecanismo de edificación utilizado, se destaca el grado de apego afectivo del habitante a la vivienda que ha construido o ayudado a construir.

"Yo comparto como lo hicieron, es lindo, aprendes, porque es más unido a parte de que estás haciendo lo tuyo". (Entrevista Vecino E, en Anexo N°1)

"... uno aprendió muchísimo, nunca supe lo que era la construcción, esto me vino regio, aprendí empila, a parte de sus pro y contra uno aprende (risas). Pero a mí y a mi hija que ninguna de las dos sabíamos nos gustó, una experiencia nueva para ambas". (Entrevista Vecino F, en Anexo N°1)

"No fue una cosa mala porque yo hice mi casa, el que anduvo metido fui yo, también he ayudado a varios en la vuelta... Mucha gente merecíamos la casa hecha pero había otros que no porque son gente dañina, a algunos siempre les estaba faltando algún material porque lo vendían". (Entrevista Vecino G, en Anexo N°1)

También es un buen método en lo que confiere al desarrollo de la ciudad, con puntos de contacto y afinidad con las modalidades convencionales de solución habitacional (Ej. llave en

²⁶ Si bien la familia participa en la elección del nombre del barrio y de las calles, cuida y da uso a los materiales y herramientas, obtiene el título de propiedad, se integra y participa en la nueva comunidad obteniendo derechos y asumiendo obligaciones. Se entiende que la participación es escasa o nula en la parte de elaboración, en el armado del programa, la intervención más considerable de las familias se sintetiza en el trabajo de autoconstrucción.

mano), se constituyen en instrumentos con amplio control de sus resultados físicos y sociales por parte de profesionales e instituciones. (Pelli, V. S., 1994: 31)

En síntesis, vemos que hay puntos que difieren en si es favorable o no dicho mecanismo de autoconstrucción, la certeza sobre sus ventajas o desventajas seguirá siendo tema de discusión a medida que se sigan ejecutando programas con este método. En la actualidad, el reglamento operativo presentado por el Ministerio de Vivienda para las relocalizaciones, además de enfatizar en la integralidad de las políticas entre sus principios de intervención, señala también uno que puede ser importante para afianzar a la autoconstrucción como mecanismo de edificación; hacemos referencia a la participación social, en este sentido,

"...la participación es una dimensión clave, partiendo de la consideración de los sujetos como actores en el proceso y cuyo aporte incluye todas las dimensiones del proyecto tanto en la gestión, como en el trabajo de autoconstrucción". (MVOTMA, 2011: 5).

CAPITULO V

REFLEXIONES FINALES

Los capítulos expuestos con anterioridad en el documento, evidencian uno de los acontecimientos sociales de relevancia en nuestro país, aludimos a la formación de asentamientos irregulares, formaciones que toman auge a principios de la década del 90, sin descartar que históricamente y por diferentes motivos existieron conglomerados con características similares.

Hablar de asentamientos, es hablar de una anomalía que presenta la sociedad, como hemos visto, la misma podrá tener repercusiones en la globalidad de la población pero el centro del problema y sus complejidades recaen en aquellos sectores considerados vulnerables o en situación de pobreza.

Debemos recordar y tener presente, que la vivienda en Uruguay constituye un derecho social poco respetado. El acceso a la vivienda, garantizado por la constitución, se enfrenta por un lado a fuertes intereses privados que privilegian el lucro y la especulación en el mercado habitacional y por otro a un Estado que se desresponsabiliza de dar respuesta a los problemas sociales, garantizando el derecho a la propiedad, pero no a la vivienda. (Machado, G., 2001: 35)

A modo de cierre del documento, queremos hacer hincapié en algunas precisiones consideradas de importancia a lo largo de la exposición.

Como primer punto, afirmamos que referirse al tema de los asentamientos en el Uruguay, significa asociarlo inmediatamente con la capital, esto se da porque Montevideo no solo es la ciudad con mayoría de habitantes (aprox. 41% del total del País) sino que históricamente ha concentrado, primero los canteñiles y luego los asentamientos de mayor porte.²⁷

Para el interior del País, sin contabilizar el Departamento de Canelones, la zona norte (Rivera, Artigas, Salto, Paysandú) es la que concentra la mayor cantidad de habitantes en Asentamientos Irregulares.

Centrándonos en el Departamento de Soriano,²⁸ podemos afirmar que Mercedes (Capital del Dpto.), concentra la totalidad de los asentamientos. Conocer el origen de los mismos significa

²⁷ Según datos del Relevamiento de Asentamientos 2005-2006. Convenio INE-PIAI., un 11% de la población de Montevideo vive en asentamientos, para el interior del país el porcentaje es del 3% teniendo en cuenta el total de habitantes del interior.

²⁸ Según datos del Censo INE 2004, viven habitualmente en asentamientos irregulares 2815 personas, lo que significa un 3.3% de la población total (84.563 Hab.) del Departamento. En dichos promedios sigue estando incluida la población de Aparicio Saravia y AFE que en la actualidad ha sido realojada, esto nos daría la pauta pero no la certeza de que el promedio en la actualidad haya disminuido.

remontarse a los años '30 con lo que significó el desarrollo del Barrio Cerro. Luego y como mencionamos en el documento, el mayor crecimiento se produce a mediados de la década del 80 habiendo culminado el gobierno de facto, el mismo se lleva a cabo en el sector comprendido entre el Camino Aparicio Saravia y la Cañada de los Hornos- Arroyo Dacá. La última ocupación masiva que se produce en el Departamento, data del año 2001 en terrenos propiedad de AFE, precisamente hacia ambos lados y alrededores de la vía férrea.

Podemos mencionar varias causas o factores que contribuyeron a la ocupación de suelos para vivienda en la ciudad, situación socioeconómica de las familias, condiciones impuestas por el sistema de libre contratación de alquileres, tradición de ocupación de suelo público, entre otras. En el desarrollo del trabajo hemos traducido estas características a dos fundamentales que las engloban y que nos han permitido analizar la situación de Aparicio Saravia: mercado de trabajo y segmentación territorial.

Como segundo aspecto a destacar, nos enfocamos en las diferentes frustraciones que han vivido los pobladores de Aparicio Saravia a lo largo del proceso. Como se subrayó, fueron varios los programas sociales que intervinieron en el lugar pero que no lograron permanecer ni consolidarse debido a diferentes factores. El resultado de estas intervenciones, fueron suelos liberados que pasaron a ser ocupados por nuevas familias, sumado a la venta de casas, permutas, etc.

Una historia de cortes, fracasos, nos describe claramente el proceso de las familias en el asentamiento, vinculado a los intentos de autoridades en el mejoramiento de la zona a lo cual se suma la inestabilidad en el mercado laboral de la mayoría de las familias y diferentes problemas territoriales como por ejemplo las grandes inundaciones que afectan varios puntos de la ciudad y gran parte del asentamiento.

Por tanto, se ha tornado una tarea compleja manejar el descreimiento de la población luego de diferentes intentos de mejora, ocurre en estos casos que la visión hacia el municipio se ve desmejorada. Cuando en la actualidad se concretiza una manifestación del tipo del Realajo y la Regularización, sucede que las ansias de mejora y expectativas de las familias supere el alcance de las políticas implementadas que históricamente no han logrado llegar al punto de la integralidad, marginando de esa forma diferentes áreas problema que se tornan fundamentales en busca de un mínimo pero aceptable bienestar en la población.

En el trabajo hacíamos mención a la confianza de las familias en el nuevo programa, cuando se los consultó, la mayoría afirmó que la principal diferencia y factor de tranquilidad fue que a

diferencia de otros programas, en este se dio todo más rápido y con más efectividad, lo cual llevó a que fuera menos sentido y no quedara margen para entrar en dudas, a su vez se comenzó a la brevedad con el trabajo en los nuevos terrenos donde sería realojada la población.

El tercer punto, pretende hacer hincapié en las categorías mercado de trabajo y segmentación territorial luego de efectuado el Realajo de la población.

En cuanto al *mercado de trabajo*, podemos afirmar que en la actualidad cuando se consulta a la población sobre las posibilidades laborales a partir del traslado al nuevo barrio, la mayoría contesta que no se ha modificado en nada, todo permanece incambiado. Referimos aproximadamente a un 80 % de la población de acuerdo a información extraída del Relevamiento final de datos llevado a cabo por el área social del Programa. Los porcentajes demuestran claramente el déficit de la integralidad de las políticas públicas, la sectorialización de las mismas seguirá arrojando resultados de este tipo, esto llevará a seguir profundizando en las nuevas políticas y en busca de una ampliación en el conjunto de soluciones.

Solo un 17%, cree que sus oportunidades laborales actualmente se vieron modificadas. De ese total, se desprende que el 14% percibe un cambio positivo, a pesar de ser un porcentaje poco representativo, es trascendente conocer los principales argumentos que trasladan al cambio. Destacan la importancia de tener un lugar donde identificarlos (Nombre del Barrio y de la calle, N° de puerta), otros de los aspectos refiere a que actualmente disminuyen los prejuicios hacia la población, creen que antes se los generalizaba detrás de un prototipo de persona con cierto grado descalificativo por vivir en el asentamiento. A su vez hay un aumento de los emprendimientos propios dentro del barrio y al haber mayor seguridad, permite a los habitantes poder concurrir tranquilamente a sus trabajos o a buscar empleo, aspecto que en el asentamiento quedaba replegado por el temor a los robos pero también por el miedo de salir y no encontrar trabajo.

Para el 3% restante, el cambio en las oportunidades laborales se percibe negativo, en su mayoría argumentan una mayor lejanía o distancia a sus trabajos lo que implica emplear nuevos mecanismos de locomoción para llegar a ellos.

En lo que respecta a la *segmentación territorial*²⁹, el traslado de las familias se realizó a un territorio cercano al cual se encontraba el asentamiento. Ubicado en una faja periférica de la ciudad,

²⁹ Ver mapa de la Ciudad de Mercedes, donde se identifica la zona del asentamiento y la zona del realajo actual, en Anexo N° 7)

es una zona residencial formal que presenta diferentes ventajas, mejor calidad en el acceso a los servicios públicos (agua, luz, saneamiento), formalidad en la apropiación del bien (Titulo de Propiedad), predio sin dificultades de infraestructura, calidad en la construcción, así también la posibilidad de otros servicios municipales como recolección de residuos, iluminación, que quizás en la mayoría de los asentamientos son negados.

El reconocimiento de esas mejorías antes mencionadas y el cambio de territorio, hacen que la población sienta rápidamente arraigo al nuevo lugar, esto no significa que no estuvieran involucradas a su anterior espacio, pero saben que ahora lo hacen por el camino de la formalidad, saben que es suyo y nadie los podrá sacar, también perciben que esto influye en su imagen hacia el resto de la población que supo discriminarlos o mirarlos con otros ojos cuando vivían en el asentamiento. El capital social de la población, se ve alimentado por ciertos cambios, los cuales serán beneficiarios para implementar nuevas estrategias en busca de dejar de lado los procesos de desafiación que han vivido por muchos años y establecer así nuevos vínculos con la comunidad en su generalidad.

A pesar de la existencia de estos elementos favorables mencionados, hay que destacar que al momento la organización comunitaria es un factor de cierta debilidad en el nuevo barrio, la cual no se ha fortalecido y donde la mayor parte de las reivindicaciones surgen a través de actores individuales al igual que lo que ocurría en el asentamiento. Es preciso recordar que los antecedentes de las comisiones en Aparicio Saravia no reflejan afianzamiento, sino que de lo contrario y por diferentes motivos no han logrado mantenerse en el tiempo.

Muchas veces, en las políticas de vivienda, ese traslado común a zonas periféricas de la ciudad, significa segregarlos no solo en el espacio donde levantaron su nueva casa sino que también en varios casos se los aleja de aquellos servicios considerados esenciales en el cotidiano de las familias, sea esparcimiento, transporte, educación, salud, entre otros.

En el estudio del Realjo en cuestión, vimos que el traslado se realizó a una zona cercana a la cual estaban, a pesar de ser una zona periférica, esto no dificulta la movilidad de la población ya que no solo Mercedes sino que las ciudades del Interior se caracterizan por ser más pequeñas a diferencia de los que sucede con la capital del País. Como se mencionó en el documento, esto significa que el medio rural ocupa la mayoría de los territorios del Interior por lo que la ciudad se presenta como más compacta con distancias accesibles con ciertas instituciones y/o servicios, facilitando así la movilidad de sus habitantes que buscan reforzar los lazos de inclusión a la ciudad y minimizar de esa manera la residencia en zonas más alejadas con ciertas deficiencias.

O sea, la dimensión económica y los diferentes sustentos de la familia probablemente sigan siendo iguales a los que presentaban en el asentamiento, por lo tanto ellos seguirán buscando los medios que consideren necesarios para llegar a ellos sin pensar demasiado en su ubicación en el espacio ni en las distancias que deban transitar.

Esto nos deja planteada la situación de los territorios donde se producen las relocalizaciones, el estudio del espacio hacia donde se los traslada y de su entorno, es esencial cuando referimos a integración de la población a la trama urbana. ¿Seguirá siendo la población la que se acerque e integre a los servicios o deberán las relocalizaciones acercarse e integrar la población a ellos?

Un cuarto aspecto a destacar refiere al funcionamiento del Programa y las reacciones de las familias beneficiadas, teniendo siempre presente los diferentes cortes y frustraciones que ha vivido la población del asentamiento por Programas no concretados.

Destacábamos en el capítulo IV, la buena coordinación y gestión entre los organismos (IDS-MVOTMA) que lo llevan adelante, dejando en claro la idea de coparticipación de actores y de descentralización. Sumado a esto, enfatizar también en el buen relacionamiento y recepción del Programa por parte de diferentes instituciones nacionales y locales

Es significativo reconocer la importancia de tener un espacio físico³⁰, en donde las familias no solo realizan sus trámites para la obra, sino que también, puedan plantear sus interrogantes, demandas, situaciones familiares, etc. De esta forma se logra individualizar a cada una de las familias y poder realizar un seguimiento³¹ exhaustivo antes, durante y después de la obra lo que abarca aproximadamente entre 8 y 10 meses de relacionamiento. Cada una de las áreas³² del equipo multidisciplinario, participa en mayor o menor medida de acuerdo a la etapa en que se encuentre la familia, destacando al área social que es la que se relaciona desde el contacto inicial hasta el final del proceso. En este sentido, ninguna de las familias ha mostrado su contrariedad al seguimiento que se les realiza, mostrando así una buena disponibilidad a un Programa que se concreta a diferencia de otros anteriores.

La independencia de la gestión, sumado a todos estos aspectos anteriores, se conjugan y permiten darle dinámica a la ejecución y minimizar así la burocracia que muchas veces entorpece a

³⁰ La Oficina de Realojos tiene sus instalaciones separada del edificio Municipal.

³¹ Se lleva a cabo un registro detallado de cada una de las familias, se realiza de forma manual y electrónica, en este último, a través de un software elaborado para cada una de las áreas.

³² Se realiza semanalmente reunión de coordinación de las diferentes áreas, es una manera de discutir y abordar diferentes temas de esta forma generalizada y lograr así la horizontalidad en el trabajo.

las políticas en su funcionamiento y concluye en un mal relacionamiento de la población objetivo con las autoridades competentes.

Como último punto, hacer mención al mecanismo de construcción utilizado por el Programa. Aproximadamente un 74% de las familias apoya dicho mecanismo³³.

En el capítulo anterior nombrábamos algunas características negativas en la autoconstrucción dirigida, a pesar de ello creemos que es importante seguir utilizando el mecanismo para otros Programas pero acompañarlo con la participación de la población objetivo en todas o la mayor parte de las dimensiones del Proyecto.

Debemos rescatar la importancia y el compromiso que generó en las familias el mecanismo implementado. Ellos destacan el esfuerzo familiar a pesar de otras responsabilidades, el contagio y la demostración a las generaciones menores de lo que significa el sacrificio en procura de una mejora en el bienestar familiar, como contracara de esto, afirman que de haberse entregado la casa ya hecha, ocurriría en muchos casos que las familias venden la misma en su totalidad o partes de ella, de esta situación particular ya se registra antecedente en la ciudad y la población lo recuerda.

Muchos integrantes de las familias, descubrieron que ellos mismos están aptos para realizar este tipo de actividades orientadas, las que quizás en el asentamiento se vean relegadas por la misma condición de incertidumbre, por el terror a ser excluidos, lo que se manifiesta en diferentes sentimientos como el miedo y la desconfianza. Para algunos es descubrir un oficio, para otros reafirmarlo, lo que pasa a convertirse en una nueva alternativa de supervivencia.

En síntesis final, afirmamos que a través de "El camino de la incertidumbre" se ha intentado describir la evolución y transformación de un asentamiento del interior, demostrando de esa forma, que no es sólo un fenómeno de la población capital sino que directa o indirectamente afecta a cada uno de los habitantes del País.

Aparicio Saravia se transformó, ya no es más el asentamiento que albergó desde hace más de 30 años a miles de pobladores que por diferentes motivos se establecieron en el lugar, solo quedarán algunos pero no como parte de un asentamiento sino que de un Barrio Regularizado.

Decir que "El camino de la incertidumbre" se terminó, es faltar a la verdad, lo que podemos afirmar es que la incertidumbre sobrevuela a los pobladores, para los que quedaron y para los que cambiaron de escenario, hay secuelas que persisten y se trasladan, hay que tener en cuenta que

³³ Información extraída del Relevamiento final de datos llevado a cabo por el área social del Programa.

cuando la inversión es fragmentada sin visión a futuro o en el tiempo, a la larga el resultado se torna adverso. Está claro que la magnitud de esa inseguridad ha disminuido considerablemente, se ha mejorado, se han logrado avances importantes, pero las autoridades competentes deben multiplicar esfuerzos en lograr la articulación de un sistema de políticas urbano-habitacionales, la búsqueda de mayores impactos positivos en lo que respecta a la integración social y calidad de vida de la población, poder instruir y ubicar a las nuevas generaciones en el ansiado camino de la formalidad.-

BIBLIOGRAFÍA

- BUTHET, Carlos. (2005). *Inclusión Social y hábitat popular: la participación en la gestión del hábitat*. Editorial Espacio. Buenos Aires. Argentina
- BUXEDAS, M, AGUIRRE, R, ESPINO, A. (1999). "Exclusión social en el mercado del trabajo, el caso de Uruguay", Editorial O.I.T. Chile.
- CASTEL, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- CASTELLS, Manuel (1985). "*Crisis urbana y cambio social*". Editorial Siglo XXI. México.
- CLEMENTE, A., GIROLAMI, M. (eds) (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarrollar*. Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina.
- DE MARTINO, M. (2001). Políticas Sociales y Familia. En Revista Fronteras N° 4, Departamento de Trabajo Social (DTS), Facultad de Ciencias sociales (FCS). Montevideo, Uruguay.
- DI PAULA, Jorge. (2001). Políticas Habitacionales y forma urbana de Montevideo. Revista Vivienda Popular N°8. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- ECO, Humberto (1997) *¿Cómo se hace una tesis? Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*. Editorial Gedisa. Barcelona, España.
- ENGELS, F., (1873). *Contribución al problema de la vivienda. Segunda Parte: Como Resuelve la Burguesía el Problema de la Vivienda*. En ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", (CEME): <http://www.archivochile.com>. Recuperado 29/06/11.
- FEIJOO, Ma. del Carmen. (1984). *Buscando un Techo. Familia y Vivienda Popular*. Estudios CEDES. Capítulo I y VI. Buenos Aires, Argentina.
- GONZÁLEZ Cristina. (2003). "La Relación Familia- Estado y la formación de Ciudadanía" en Aquín, N., (2003). *Ensayos sobre Ciudadanía*. Editorial Espacio. Buenos Aires Argentina.

- HELLER, Agnes. (1985). Capítulo: Estructura de la Vida Cotidiana. Libro: Historia y Vida Cotidiana. Editorial Grijalbo, México.
- IAMAMOTO, M y CARVALHO, R. (1991). "Relaciones Sociales y Trabajo Social: esbozo de una interpretación histórica- metodológica. Editorial Cortéz. San Pablo, Brasil.
- JELIN, E. (1998). "Pan y Afectos. La transformación de las familias". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- KAZTMAN R. y RETAMOSO A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. Revista de la CEPAL 85, Abril.
- LONGHI, Augusto. (1996). "Sobre la Pobreza. Conceptos y medidas para el caso uruguayo". Parte I: "En torno al concepto y medidas de la pobreza". Fundación de Cultura Universitaria (F.C.U.) Montevideo, Uruguay.
- MACHADO, Gustavo. (2001). Pobreza Urbana, Políticas Públicas de Vivienda y Participación Social. Revista Regional de Trabajo Social. Año XV- Nº21. Montevideo. Uruguay.
- MIDAGLIA, Carmen. (1997). "Reforma del Estado en el campo social: elementos para una discusión". Revista Fronteras, Nº2. Departamento de Trabajo Social (DTS), Facultad de Ciencias sociales (FCS), Montevideo, Uruguay.
- MIDAGLIA, Carmen y ANTÍA, Florencia. (2007) La Izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de Bienestar Social? Revista Uruguaya de Ciencia Política. Volumen 16. Nº 1. Diciembre. Montevideo, Uruguay.
- OSLAK, Oscar. (1991). Merecer la Ciudad. Los pobres y el Derecho al Espacio Urbano. Editorial Humanitas. Buenos Aires, Argentina.
- PASTORINI, Alejandra. (2002) "A ações sociais focalizadas e solidárias como substituto das políticas sociais universais no contexto neoliberal. I Coloquio Brasil/Uruguay: "Questao urbana, políticas sociais y servicio social" Escola de Servicio Social. UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.

- PELLI V., LUNGO M., ROMERO G., BOLÍVAR T. (2004). Reflexiones sobre la Autoconstrucción del Hábitat Popular en América Latina. Viviendo y Construyendo Autoconstrucción Progresiva y Participativa. Programa CYTED, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Red CYTED XIV.B.
- REBELLATO, José Luis. (1998). Etica de la liberación. Editorial Trilce. Montevideo. Uruguay.
- Revista “Mi Lugar. entre todos”. Setiembre/Octubre 2010. Número 00. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Montevideo, Uruguay.
- SCETTINI, P., SARMIENTO, J. (2002). “Relación entre trabajo, ciudadanía y democracia” en CORTAZZO Inés y MOISE Cecilia (2000) Estado, Salud y Desocupación. De la Vulnerabilidad a la exclusión, Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- SOTTOLI, Susana. (2000). “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia” en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe N° 68.
- Revista Desafíos Urbanos N° 42. Tierra y Vivienda. La crisis de las políticas habitacionales que generan fragmentación urbana y exclusión social. Artículo: La Vivienda, un Derecho Humano Pisoteado. Año 9. Agosto/Sept. 2003. Córdoba. Argentina. <http://www.cecopal.org/desafios/desafios39.html>. Recuperado 15/08/11.
- ----- N° 49. La Ciudad Pérdida. Art. Los reasentamientos forzosos y la agonía de la ciudad tradicionalmente integradora. Desigualdad social y segregación territorial. Buenos Aires. Argentina. <http://www.cecopal.org/desafios/desafios39.html> Recuperado 20/07/10.
- VILLASANTE, Tomás (1984). Comunidades Locales: análisis, movimientos sociales y alternativas. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España.

FUENTES DOCUMENTALES

- ALVAREZ, María José. (2000). “Asentamientos Irregulares Montevideanos: La Desafiliación resistida”. Monografía de Grado. Documento de Trabajo del IPES, Colección Monitor Social del Uruguay N°4. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Católica del Uruguay. www.ucu.edu.uy/LinkClick.aspx?fileticket...tabid=529&mid. Recuperado 23/06/10.

- Asentamientos informales. En WIKIPEDIA. La Enciclopedia Libre. www.wikipedia.org. Recuperado 14/04/10.
- BARAIBAR, Ximena. Entre la revalorización de la ciudad y la ciudad en crisis: gobiernos locales ante la exclusión social. Proyecto Ciudades y Ciudadanos/as por la Inclusión social. Taller: Habitab y acción colectiva, MIP I. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- CALCE, Carla y PAULO, Laura. (2004). Los Impactos Restrictivos de la Ciudadanía en una Política de Vivienda Basada en Criterios de Equidad. Montevideo. www.fcs.edu.uy. Recuperado 21/06/10.
- Consejo de Ministros realizado el 24 de enero de 2011. En Portal Digital Diario El País. www.elpais.com.uy. Recuperado 25/01/11.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967. www.parlamento.gub.uy/constituciones/const967.htm. Recuperado 23/07/10.
- Convenio entre el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la Intendencia Municipal de Soriano (IMS) para dar solución integral a los asentamientos irregulares Aparicio Saravía y El Túnel de la ciudad de Mercedes. 04 de Setiembre de 2007.
- CHAVEZ, Daniel. (1995). Proyecto Cooperativa CO.VLRAM.-F.U.C.V.A.M. (Sin editar) Montevideo, Uruguay.
- DELGADO, Ana. (2005). Ficha de clase MIP I. EL Clientelismo Político. Departamento de Trabajo Social (DTS)- Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Montevideo, Uruguay.
- DI PAULA, Jorge. (1998). Reseña de Evolución Histórica de las Políticas Habitacionales en el Uruguay. Capítulo Tres. Unidad Permanente de Vivienda, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- Documento de Trabajo: Compromiso de Honor. Programa de Realojos y Regularización de Asentamientos Irregulares de Aparicio Saravía y AFE de la ciudad de Mercedes. Año 2009.

- ----- Manual de Autoconstrucción. Programa de Realojo y Regularización de Asentamientos Irregulares de Aparicio Saravia y AFE de la ciudad de Mercedes. Año 2009.
- ----- Relevamiento Final. Área Social. Programa de Realojo y Regularización de Asentamientos Irregulares de Aparicio Saravia y AFE de la ciudad de Mercedes. Setiembre de 2011.
- DORNELL, Teresa, (2005). "Territorio y Redes Sociales". Departamento de Trabajo Social (DTS)- Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Montevideo, Uruguay.
- Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (F.U.C.V.A.M). (1997). Documentos de Reforma Urbana- 1991-1997. Montevideo, Uruguay.
- Frente Amplio. (2008). V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini. 13 y 14 de diciembre. Capítulo: Uruguay Social, por más Justicia y Equidad.
- Gadea, María Cecilia., (2010). Tesis de Grado: ¿Asistencia a la Pobreza o Derecho Ciudadano? Aproximación al Programa de Realojo y Regularización de Asentamientos Aparicio Saravia y AFE, en la ciudad de Mercedes, Dpto. de Soriano: un estudio de caso. Departamento de Trabajo Social (DTS)- Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Montevideo, Uruguay.
- Informe sobre asentamientos de la Intendencia Municipal de Montevideo. En Portal Digital Diario El País. www.elpais.com.uy . Recuperado 23/03/11.
- Instituto Nacional de Estadística del Uruguay. (INE). Censo Fase I. Año 2004. Síntesis de Resultados, Departamento de Soriano.
- Intendencia de Soriano (IMS)- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Realojo de Asentamientos Irregulares en la Ciudad de Mercedes: Aparicio Saravia y AFE. Presentación en el primer encuentro nacional de Intendencias-MVOTMA (DINAVI). Paysandú 17 y 18 de marzo de 2009.
- KAZTMAN, Ruben. (2003). Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Universidad Católica, IPES, Documento de Trabajo N°1. Montevideo, Uruguay.

- MACHADO, Gustavo. (2002). "Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Pobreza urbana, políticas habitacionales y participación social." Tesis final de la Maestría en Servicio Social. Universidad Federal de Río de Janeiro. Centro de Filosofía y Ciencias Humanas. Escuela de Servicio Social/ Universidad de la República. Departamento de Trabajo Social (DTS), Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Orientador: Prof. Alvaro Portillo. Montevideo, Uruguay.
- ----- El Acceso a la Vivienda y las Políticas Públicas en el Uruguay. Extracto del capítulo 2 de la Tesis de Maestría en Trabajo Social "Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay. Pobreza urbana, política habitacional y participación social". MIP I, Taller de Hábitat y Acción Colectiva. Departamento de Trabajo Social (DTS), Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Montevideo, Uruguay.
- MAGRI, Altair. (2002). Una reforma "exitosa": la política de vivienda en el Uruguay entre 1990 y 2000. Proyecto CSIC. Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales (FCS). DT N° 30. Montevideo, Uruguay.
- MVOTMA (2011). Reglamento operativo (Documento preliminar). Plan Nacional de Relocalizaciones. Documento elaborado por técnicos de DINAVI-PIAI.
- Oficina de Plancamiento y Presupuesto (OPP), Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), Intendencia Municipal de Soriano (IMS), (2004). "Plan de Regularización: Diagnóstico Social, Asentamiento Aparicio Saravia". Mercedes, Uruguay.
- Programa Asentamientos (PROAS). Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Diciembre de 2004. Montevideo. Uruguay
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Desarrollo humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano". CEPAL. PNUD. Montevideo, Uruguay.
- Plan Nacional de Equidad (2007). Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En www.mides.gub.uy Recuperado 26/05/08.
- Plan Quinquenal de Vivienda 1995-2000. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

- ----- .005-2009. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). En www.mvotma.gub.uy . Recuperado 11/06/10.
- RIVERO, S. (2003). Los Debates actuales en Trabajo Social y su impacto regional. Departamento de Trabajo Social (DTS), Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Montevideo, Uruguay.
- ROCCO, B. (2004). LA CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDAD DESDE LA SEGREGACIÓN TERRITORIAL: ¿UNA CONSTRUCCIÓN DIFERENTE? Seminario optativo: "Uruguay: la construcción colectiva de una identidad". Docente: Carolina González Laurino. Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Montevideo, Uruguay.
- "Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea". Departamento de Trabajo Social (DTS), Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Montevideo, Uruguay.
- VEIGA, Danilo. (1998). Transformaciones Socioeconómicas y Desigualdades Regionales en Uruguay. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Montevideo. Uruguay.