

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

Derecho a Montevideo:
problematización del derecho a la ciudad desde la
ocupación irregular de viviendas y su abordaje
desde las políticas habitacionales

Guillermo Troisi Bruno
Tutor: Santiago Zorrilla de San Martín

2016

INDICE

Introducción.....	Pág. 1
Aspectos Metodológicos.....	Pág. 4
Capítulo 1 “ <i>Derecho a la Ciudad</i> ”	Pág. 6
1.1 Origen y Concepto.....	Pág. 6
1.2 El <i>derecho a la ciudad</i> en Montevideo.....	Pág. 16
1.3 Papel de las políticas habitacionales en el ejercicio del <i>derecho a la ciudad</i>	Pág. 21
Capítulo 2 “Situación de viviendas urbanas irregularmente ocupadas en Montevideo. ¿La ocupación como alternativa de acceso a la ciudad?.....	Pág. 26
2.1 Concepto, contextualización y marco jurídico de la ocupación irregular de viviendas en Montevideo	Pág. 26
2.2 Datos Cuantitativos y Cualitativos de las situaciones de ocupación irregular de viviendas en Montevideo: Perfil socio-económico de la población ocupante capitalina.....	Pág. 30
2.3 Respuestas Estatales a la problemática.....	Pág. 34
Capítulo 3 “Síntesis y Reflexiones Finales”	Pág. 42
3.1 Implicancias del <i>derecho a la ciudad</i> en Montevideo.....	Pág. 42
3.2 Desafíos en el abordaje de la problemática de viviendas ocupadas irregularmente en Montevideo.....	Pág. 45
3.3 Rol del Trabajo Social en el ejercicio del <i>derecho a la ciudad</i> y el abordaje de la problemática de viviendas urbanas ocupadas irregularmente.....	Pág. 48

Bibliografía.....	Pág. 51
Anexos.....	Pág. 55
Anexo 1: Sistematización de entrevistas.....	Pág. 55
Anexo 2: Pauta de entrevistas.....	Pág. 64
Anexo 3: Entrevista “A”.....	Pág. 65
Anexo 4: Entrevista “B”.....	Pág. 74
Anexo 5: Entrevista “C”.....	Pág. 82
Anexo 6: Entrevista “D”.....	Pág. 91

Introducción

El presente trabajo corresponde a la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social.

El mismo se enmarca dentro del área temática Hábitat y Territorio, y el tema de investigación refiere al *derecho a la ciudad* problematizado a partir de viviendas ocupadas irregularmente en la ciudad de Montevideo.

El interés por la temática surge a partir de una primera aproximación al área en el transcurso del Proyecto Integral Hábitat y Territorio, materia curricular de grado de la carrera de Trabajo Social.

En tal sentido, es importante partir de la base de entender al territorio "(...) como el espacio apropiado por un grupo humano, para su reproducción física, social y cultural" (Gordillo, 2005:143).

Dicha definición posiciona al territorio como una plataforma donde se despliegan las interacciones sociales que dan lugar al desarrollo histórico de una sociedad, y en dicho marco, como lo expresa Terra (2012) se construyen las configuraciones urbanas particulares que representan el hábitat de la misma.

De tal manera, enmarcado en la evolución histórica del concepto de hábitat, podemos ubicar la noción de *derecho a la ciudad*, como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades al usufructo equitativo de las mismas.¹

Por lo que la concepción del *derecho a la ciudad* aquí trabajada lo posiciona como un derecho integral, interdependiente a los derechos humanos, que brinda la facultad de exigir el cumplimiento del conjunto de derechos que ya existen formal y jurídicamente.

Teniendo en cuenta lo expresado anteriormente, el objeto de estudio del presente trabajo es: El *derecho a la ciudad*. La ocupación irregular de viviendas en Montevideo y su abordaje desde las políticas habitacionales.

¹ Ver Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005).

El objetivo general de la monografía es Problematizar el *derecho a la ciudad* a partir de la ocupación irregular de viviendas en Montevideo y su abordaje desde las políticas habitacionales.

De tal manera, en el afán de poder cumplir con dicho objetivo general es que se pueden esbozar los siguientes objetivos específicos:

- Exponer una discusión teórica y contextualizar el *Derecho a la Ciudad* en la ciudad de Montevideo.
- Describir la situación del fenómeno de viviendas ocupadas en Montevideo y su abordaje desde las políticas habitacionales.
- Releva la perspectiva de los actores que intervienen en dicho abordaje.
- Problematizar el rol del Trabajo Social en relación al ejercicio del *derecho a la ciudad* y el abordaje de la problemática de viviendas urbanas ocupadas.

Para el desarrollo teórico del concepto de *derecho a la ciudad* el trabajo se basa en lo expuesto por el francés Henry Lefebvre (1978). Este autor entiende el *derecho a la ciudad* como "forma superior de los derechos", el cual engloba el derecho a la libertad, al hábitat y el habitar, además del derecho a la apropiación en contraposición al derecho a la propiedad, entre otros.

En este trabajo se busca problematizar las implicancias del *derecho a la ciudad* desde la ocupación irregular de viviendas en la ciudad de Montevideo, teniendo en cuenta el carácter político y dinámico de dicho espacio, se entenderá la ciudad como:

(...) una mediación entre las mediaciones. Conteniendo el orden próximo, lo mantiene; mantiene así mismo las relaciones de producción y propiedad, y es el lugar de su reproducción. (Lefebvre, 1978:64).

Teniendo en cuenta lo planteado por Correa Montoya (2010) las ciudades en las últimas décadas se han posicionado como el hábitat por excelencia de la mayor parte de la población mundial, la cual reside formal o informalmente en entornos urbanos.

En la actualidad, el crecimiento de las ciudades en regiones como la nuestra está signado por la irregularidad, tal como argumentan González y Nahoum (2011) ello se debe en parte a la conjugación de factores como la pauperización de crecientes sectores de la población, la mercantilización del suelo y la vivienda, y la insuficiente participación del Estado en la generación de nuevas soluciones habitacionales, entre otras.

En tal contexto de crecimiento informal de la ciudad emergen diferentes modalidades de acceso a la vivienda y a la ciudad dentro de las cuales se encuentra la ocupación irregular de viviendas urbanas.

En Montevideo, el fenómeno de ocupación irregular de viviendas a pesar de ser un fenómeno de larga data, ha adquirido mayor visibilidad en las últimas décadas y se ha posicionado en la agenda pública, generando un amplio debate que puede incluso llevar a cuestionar el alcance y limitaciones de la propiedad privada.

Teniendo en cuenta la magnitud de aspectos que engloba la noción de *derecho a la ciudad* aquí esbozada, en el presente trabajo se tomara en cuenta su problematización a partir de las situaciones de viviendas ocupadas irregularmente en la ciudad de Montevideo y su abordaje desde las políticas habitacionales.

La presente delimitación corresponde a un interés personal por abordar un fenómeno multidimensional y complejo, que posee expresiones en lo habitacional pero que las excede ampliamente, y se circunscribe en un área de intervención profesional extendida en el colectivo profesional de los trabajadores sociales.

En consecuencia, esta monografía también pretende tomar en cuenta las respuestas al fenómeno de ocupación irregular en la ciudad de Montevideo, y para ello se pretende describir y analizar el abordaje que se realiza actualmente desde las políticas habitacionales.

Aspectos Metodológicos

En lo que respecta al diseño y las técnicas de investigación que se implementaran para alcanzar los objetivos se propone un diseño cualitativo que apela al aporte de fuentes primarias y secundarias.

Siguiendo a Valles (2007) se apunta a la implementación de una estrategia de triangulación, donde se combinan técnicas como revisión bibliográfica, análisis de datos secundarios y consulta de fuentes documentales y, finalmente, la implementación de la técnica de entrevista en la modalidad semi-estructurada.

En primer lugar, con la revisión bibliográfica se busca problematizar teóricamente sobre el *derecho a la ciudad* y la ocupación irregular de viviendas, tanto a nivel nacional como internacional, para en último término analizar la realidad actual de la ciudad de Montevideo.

En segundo lugar, para la obtención de datos secundarios se recurre al último censo de población, hogares y viviendas del año 2011, y otras fuentes documentales con datos estadísticos que ayuden a dimensionar el fenómeno de viviendas ocupadas irregularmente en la capital del país.

Finalmente, se implementa la técnica de entrevistas semi-estructuradas a referentes calificados, que actualmente se encuentren en roles de diseño o ejecución, en materia de políticas habitacionales que abordan la problemática mencionada.

La técnica de entrevista semi-estructurada implica que

(...) el investigador dispone de una serie de temas que debe trabajar a lo largo de la entrevista, pero puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular la pregunta (Batthyány y Cabrera, 2011: 90).

La implementación de dicha técnica se correlaciona con los objetivos específicos de relevar la perspectiva de los actores que intervienen en el abordaje de la problemática descrita, y a su vez, con el objetivo de problematizar el rol del Trabajo social en relación al objeto de estudio.

Para la selección de las referentes calificadas a quienes se entrevistó se priorizó que fueran personas que se desempeñaran en diferentes roles e instituciones de las que se encuentran interviniendo en la problemática de viviendas ocupadas en Montevideo.

Por otra parte, el objetivo general de las entrevistas fue recabar información que ayude a dimensionar la problemática de viviendas ocupadas en la ciudad de Montevideo en la actualidad.

En consonancia, los objetivos específicos planteados para las entrevistas fueron:

-Elaborar un perfil general de la población que actualmente se encuentra ocupando irregularmente viviendas en Montevideo.

-Identificar, describir y analizar las respuestas estatales a la problemática de viviendas ocupadas en Montevideo en la actualidad.

De tal manera, se realizaron cuatro entrevistas a diferentes técnicos sociales que se desempeñan actualmente en diferentes cargos en algunas de las instituciones que se encargan de abordar la problemática en cuestión.

De esta forma, fueron entrevistados técnicos sociales del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), de Defensoría del Vecino y de la Intendencia de Montevideo.

Por último, la presente monografía se dividirá en 3 capítulos centrales, un primer apartado dedicado a la presentación y problematización del *derecho a la ciudad* en el Montevideo actual. Una segunda sección, enfocada principalmente en la descripción y problematización de la situación actual de viviendas irregularmente ocupadas en la ciudad de Montevideo. Y finalmente, un tercer y último capítulo de síntesis y reflexiones finales, donde se articula lo trabajado en los apartados anteriores y se lo relaciona con el rol del Trabajo Social y del colectivo profesional.

CAPITULO 1 "Derecho a la Ciudad"

1.1 Origen y Concepto

Para contextualizar el concepto de *derecho a la ciudad* es necesario hacer referencia al papel desempeñado por el sociólogo francés Henri Lefebvre, quien introdujo dicha idea a partir de la edición de su libro homónimo en 1968.

Es menester resaltar la influencia que jugó dicho autor en los acontecimientos de mayo del mismo año en Francia, a partir de su labor docente en la facultad de sociología de la ciudad de Nanterre, centro medular del Movimiento de mayo de 1968. Sus planteamientos influyeron y propiciaron las reivindicaciones de cientos de jóvenes estudiantes en aquel entonces, y han desencadenado vastos aportes para el análisis de la realidad actual. (Sugranyes A. y Mathivet C, 2010).

A pesar de que han pasado casi cinco décadas desde que Lefebvre comenzaba a esbozar el concepto de *derecho a la ciudad* y sus implicancias, no ha perdido vigencia alguna y hoy en día ha cobrado mayor protagonismo, a partir de ubicarse en la agenda pública de un gran número de países, donde diversos movimientos sociales pujan por su cumplimiento.

Este autor se nutre de la historia como aliada fundamental, para demostrar el trasfondo de la generación de un derecho que hasta ese momento era inexistente. De esta forma, plantea que la realidad urbana transita históricamente por tres periodos en relación al proceso de industrialización-urbanización. (Lefebvre, 1978)

Un primer periodo en el que la industria destruye la realidad urbana preexistente, donde la industrialización como parte de una estrategia de clase, contrapone la economía industrial a lo social urbano, negándolo. (Lefebvre, 1978).

Al referirse a este primer periodo Lefebvre (1983) está haciendo mención al proceso por el cual la sociedad campesina, agraria y hasta ese momento dominante, pasa a estar subordinada a la industria.

Un segundo periodo, que en cierta manera se da simultáneamente al anterior, donde la urbanización se extiende y la realidad urbana se posiciona como realidad socio-económica imperante. De tal manera se transforma la ciudad, en una inversión de sentido en la cual la industria pasa a estar subordinada por la realidad urbana, y se descompone la centralidad. (Lefebvre, 1978).

En lo que respecta al concepto de centralidad, Lefebvre (1983) plantea que no puede existir ciudad ni realidad urbana sin la presencia de un centro, cada tipo de ciudad histórica, en relación con su modo de producción, tuvo una centralidad específica.

Para contextualizarlo Lefebvre (1978) describe como en las ciudades orientales de las civilizaciones de hace aproximadamente 4000 años, la centralidad estaba representada en la puerta del palacio real, mientras que en la ciudad antigua (griega y romana), el centro estaba relacionado a un espacio vacío, como lo era el ágora, el foro o las plazas, constituidos como lugares de reunión. Posteriormente, en la ciudad medieval la centralidad estaba ligada al comercio, y se relacionaba con la plaza del mercado próxima a la iglesia. Finalmente, en lo que respecta a la ciudad capitalista, generó el centro de consumo, en su doble carácter de lugar de consumo y consumo de lugar.

En tal sentido, Lefebvre (1978) habla de un tercer periodo donde la realidad urbana se reinventa, tratando de restituir las antiguas centralidades, en el marco de una estrategia de clase que no ha desaparecido sino que se ha modificado. A la destrucción de los centros se antepone la incorporación del "centro de decisión", el cual reúne tanto información como conocimiento, en el marco del renacimiento de la reflexión urbanística.

De esta manera, el planteamiento de Lefebvre marca una diferencia histórica sustantiva entre la sociedad preindustrial, la cual aceptaba su realidad sin mayores cuestionamientos, y la sociedad industrial, la que problematiza la realidad e intenta cambiarla contrastando lo que es con lo que puede llegar a ser. (Correa Montoya, 2010).

Al respecto del desarrollo histórico descrito, Correa Montoya (2010) menciona que a raíz del proceso de industrialización-urbanización y el desarrollo del capitalismo, la realidad urbana pierde su valor social para adquirir valor de uso y de cambio.

Es precisamente en este tercer periodo histórico, donde se enmarca el concepto de *derecho a la ciudad* reposicionando lo urbano y la ciudad como lugar donde ejercer los derechos y a su vez, como facilitador del ejercicio de los mismos.

Para conceptualizar dicha noción se partirá de lo expuesto en la Carta Mundial por el *derecho a la ciudad*, la cual es producto de múltiples esfuerzos de colectivos sociales internacionales y fue presentada en el Foro Social Mundial del año 2005. La misma expresa que

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (Carta Mundial por el derecho a la ciudad, 2005:2)

Como se puede apreciar en la definición propuesta, el *derecho a la ciudad* se presenta como un derecho integral y sumamente abarcativo, que a partir de los planteos iniciales de Henry Lefebvre ha continuado tomando forma, hasta constituirse en soporte conceptual de diversas luchas sociales.

Al introducir el concepto de *derecho a la ciudad* lo que intentaba Lefebvre era cuestionar la realidad urbana en la que se encontraba, para reubicarla de modo tal que ésta deje de ser efecto no planificado de procesos económicos y productivos, y pase a ubicarse como finalidad de dicho proceso. (Correa Montoya L, 2010)

De tal manera, se remarca la importancia de considerar las ciudades como plataforma de derechos territorializada, donde el acceso a la mismas implique la garantía del

acceso a servicios, infraestructura, cubrir necesidades básicas y efectivización de derechos individuales y colectivos.

Dicho planteo fue y continua siendo revolucionario ya que implica reinventar las relaciones sociales del capitalismo y reconfigurar la estructura espacial de la ciudad, y ha tenido repercusión en diversas partes del mundo.

Por un lado, los movimientos sociales lo han incorporado como herramienta para la construcción de sociedades más justas e igualitarias, y por otro, a nivel jurídico-normativo se ha incorporado a marcos constitucionales de países de nuestro continente como Brasil, Bolivia, Ecuador y México. (Sugranyes A. y Mathivet C, 2010).

Esta incorporación paulatina del *derecho a la ciudad* en América Latina, es también una señal de legitimación del mismo en sociedades con altos niveles de desigualdad y pobreza, donde se avizora su reivindicación como un elemento orientador en la construcción de sociedades con mayores niveles de bienestar y justicia social.

En lo que respecta a las ciudades, de un tiempo a esta parte han cobrado mayor protagonismo a nivel social siendo el hábitat por excelencia. Actualmente la mitad de la población mundial reside en ellas y las proyecciones estiman que en unos años el porcentaje aumentará a 65% a nivel mundial². En América Latina, puntualmente la cifra ya se ha posicionado en el entorno del 78% de población urbana. (Correa Montoya L., 2010).

Sin embargo, es menester reconocer que la población de las ciudades no es homogénea socialmente y existen diferencias pronunciadas en el acceso a los derechos, oportunidades y servicios. Como expresa Viera (2012) dichas desigualdades y limitaciones para satisfacer las necesidades básicas y derechos se encuentran edificadas sobre los cimientos de factores de diferenciación social como lo representan la clase, la etnia, el género, la edad, entre otros.

El problema de la vivienda tal como lo expresaba Engels (S/F) es un fenómeno que se ha suscitado prácticamente sin grandes variaciones desde que existen clases

² Ver Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005).

oprimidas, siendo la única solución posible para dicho problema la abolición de la opresión de las clase dominante sobre las clases laboriosas.

Esto coloca el problema de la vivienda como estructural, pero no solo del capitalismo, sino también de antiguos sistemas productivos donde existía la opresión. Por lo que la superación de dicha problemática, se coloca desde la perspectiva de este autor como una tarea revolucionaria.

Por otra parte, Engels (S/F) agrega una descripción del fenómeno que perfectamente se adecua a las situaciones que atraviesan las ciudades latinoamericanas de hoy en día. Al respecto menciona, malas condiciones habitacionales, aumento formidable de los alquileres producto de que los mismos no se encontraban regulados, hacinamiento, y la imposibilidad de encontrar albergue para una parte de la población, generando el desplazamiento de la masa obrera del centro hacia la periferia.

Todas estas características del problema de la vivienda en la Europa occidental de mediados del siglo XIX, hoy en día se mantienen en América Latina y el resto del mundo, no solo dando cuenta de que no se pudo superar la problemática, sino siendo manifestación de la agravación de la misma.

Es así que Oszlak (1991) refiriéndose al derecho al espacio señala la relevancia de la ubicación espacial de la vivienda, ya que es a partir de esta que las personas acceden a servicios como salud y educación, a fuentes de trabajo y transporte. En la medida que la distribución de dichos elementos, es territorialmente desigual, eso repercute en una desigualdad de oportunidades de acceso, según lugar de residencia.

A su vez, el *derecho a la ciudad* amplía la concepción de la mejora de calidad de vida de las personas a partir del acceso a la vivienda y la escala barrial, ya que proyecta al ciudadano en la escala de ciudad, lo que implica la promoción de sus derechos civiles, sociales, políticos, culturales, económicos y ambientales.³

³ Ver Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

Todo esto posiciona al *derecho a la ciudad* enmarcado en la evolución del concepto de *hábitat*. En tal sentido, es importante definirlo y mencionar la trayectoria histórica transitada por dicho concepto.

Puede entenderse al *hábitat* como "(...) configuración urbana del medio construido por la sociedad para los fines de habitación, sociabilidad, realización de necesidades que expresan un modo de ser en sociedad y de relacionarse como sociedad" (Terra, 2012: 4).

En cuanto a la trayectoria histórica del concepto (Giraldo et al, 2006:48), en un principio la noción de Hábitat refería a considerar a las personas como beneficiarias de un techo en condiciones de salubridad y se lo entendía como componente del *derecho a la salud*, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Posteriormente, el concepto evoluciono a la noción de *derecho a la vivienda digna en asentamientos humanos sustentables* según las Declaraciones de Vancouver y Estambul de 1976 y 1996 respectivamente.

Finalmente, se completa la evolución de beneficiarios a ciudadanos con la introducción del *derecho a la ciudad* en el Foro Social Mundial del 2001 y el Foro Global Urbano de 2002, donde se plantea el derecho de usufructo equitativo de la ciudad.

Desde cierto punto se puede considerar al *derecho a la ciudad* como un derecho integral. Dicha característica, se desprende de la concepción del individuo como ciudadano portador de un conglomerado de derechos adquiridos de distinta generación, tal como lo planteaba Marshall (1998) en su análisis histórico del desarrollo de la ciudadanía y la conquista de los derechos civiles, políticos y sociales, en los siglos XVIII, XIX y XX respectivamente.

En la actualidad, hablar del *derecho a la ciudad* como un derecho integral implica reconocer al ciudadano como portador de estos derechos, los cuales deben ser garantizados como parte de un todo más abarcativo inherente a la condición humana e independiente de las características particulares del individuo.

No obstante, hay autores como Jordi Borja (2005) que plantean que la consolidación de dichos derechos está supeditada al desarrollo de un triple proceso que se debe gestionar a partir de la lucha de grupos sociales heterogéneos: por un lado, se tiene que dar el proceso cultural que consolide los valores que legitimen dichos derechos, por otro lado, es necesario que se genere un proceso social de movilización que consiga la efectivización de los mismos y, finalmente tendría que concretarse el proceso político-institucional que los formalice y desarrolle.

En este punto, se torna necesario ampliar la concepción de ciudad, para lo cual se recogerá lo expuesto en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, donde se establece la definición de ciudad en sus dos dimensiones: física y política. La acepción física refiere a la organización institucional de cualquier urbe o poblado establecido como unidad local de gobierno, incluyendo espacio urbano y entorno semi-rural y rural si corresponde territorialmente. En lo que respecta al aspecto político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que participan de su gestión.⁴

Estas dos dimensiones de la ciudad la colocan como un factor dinámico de la organización de una sociedad, por lo que las características particulares de cada urbe pueden impactar como facilitadores u obstaculizadores de la efectivización del *derecho a la ciudad* de su población.

Tal como lo expresan Hardoy y Satterthwaite (1987) la pobreza se constituye como uno de los principales problemas de las ciudades de los países subdesarrollados, la cual lleva a un crecimiento no planificado y no regulado de la ciudad, lo que termina por establecer la forma y estructura espacial de las mismas. Dicho crecimiento se genera en zonas periféricas, alejadas de servicios e infraestructuras básicas, pero también a través de estrategias como la de ocupación, se producen enclaves de pobreza céntricos.

Dicho proceso se manifiesta de forma tal, que el crecimiento de la ciudad informal en términos generales, llega a igualar o hasta superar en algunos periodos, en velocidad y volumen al del sector legal. Este hecho representa un problema desde el punto de

⁴ Ver Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Página 2.

vista estratégico, ya que deja en evidencia la realidad de déficit habitacional (sobre todo para sectores de bajos recursos), la cual desborda a las alternativas formales de acceso a la vivienda.

Esta realidad excede la coyuntura uruguaya para encuadrarse en un fenómeno generalizado a nivel mundial.

Las ciudades hoy crecen por la irregularidad: desde las pequeñas ciudades casi provincianas a las poblaciones satélites o dormitorio y las megalópolis, lo informal desborda largamente lo formal, la autoconstrucción no asistida supera con creces lo que producen el Estado y el mercado, y la gente se arregla como puede porque no tiene otras alternativas. (González y Nahoum, 2011: 31).

La coyuntura descrita engloba lo que Lefebvre (1978) plantea como un proceso histórico de destrucción de la ciudad y la realidad urbana, reveladoras de valor de uso. Dicho conflicto se genera a través del proceso de industrialización, el cual produce la subordinación de éstas ante el valor de cambio impuesto a través del proceso de generalización de la mercancía.

En este marco, tanto el suelo como la vivienda, quedan implicados bajo estas lógicas, lo que produce que pasen a funcionar bajo las implicancias de la ley de oferta y demanda, como si se tratara de un bien común de consumo privado. Este hecho de gran significación material y simbólica, es una manifestación de como el acceso a un derecho garantizado constitucionalmente termina mediatizado por el mercado.

En este punto se torna necesario comprender a la ciudad moderna, como nexo entre las instituciones y las personas, y como producto de un doble proceso de industrialización y urbanización, el cual la coloca no en un lugar pasivo de producción o concentración de capital, sino como factor interviniente en el modo de producción y por lo tanto reproductor de las relaciones sociales capitalistas. (Lefebvre, 1978).

La ciudad, de tal manera, se presenta como un espacio político, al decir de Lefebvre (1976) como un instrumento intencionalmente manipulado y por lo tanto funcional a la reproducción de la fuerza de trabajo a través del consumo. Las ciudades entendidas de tal forma, serían unidades de consumo correlativas a las grandes unidades de producción.

En tal sentido, dentro de los principales obstáculos que se presentan para la efectivización del *derecho a la ciudad* en América Latina, se encuentran las dificultades de acceso a la vivienda (consumo de espacio) y servicios básicos que experimentan amplios sectores de la población.

Dichas dificultades se edifican en parte, a través del desarrollo del proceso de mercantilización del suelo y la vivienda en nuestras sociedades, fenómeno en el cual

La prevalencia de una lógica que pondera el valor de cambio del suelo por encima del valor de uso aparece como la causa fundamental de estos problemas, y la especulación inmobiliaria resulta ser un hecho paradigmático de esta dinámica excluyente. (Kralich y Lerena Rongvaux, 2014: 173).

En congruencia con dichas realidades y en referencia al derecho a la vivienda, componente esencial del *derecho a la ciudad*, en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) se destaca el inciso 2 del artículo XIV el cual establece que

Las ciudades deben facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos para todos(as) los(as) ciudadanos(as) y establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo y de mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales. (Carta Mundial por el derecho a la ciudad, 2005:8)

Es en dicho punto que el problema del acceso al suelo, como en toda Latinoamérica, se presenta como un condicionante de gran peso a la hora de garantizar el *derecho a la ciudad*.

Los barrios de nuestras ciudades están formados por el precio del suelo, porque éste se coloca como mercancía y no como un derecho fundamental de todos los habitantes del planeta: es el precio del suelo el que clasifica a la gente, ubicando a los pobres por aquí y a los ricos por allá, lo más lejos posible y amurallados por rejas, cercos y guardias privados (González y Nahoum, 2011: 24).

En el marco de tal contexto, muchos ciudadanos son expulsados directa (políticas públicas) o indirectamente (a través del mercado) a la periferia de la ciudad, allá donde el acceso al suelo es menos oneroso.

Dicha expulsión de la población de bajos recursos, desde el centro a la periferia, fue descrita por Lefebvre (1983) enmarcada en la doble tendencia que experimenta la

forma de lo urbano. Por un lado, el autor menciona la tendencia a la centralidad y por el otro, simultáneamente una tendencia a la disgregación, la cual puede manifestarse en la constitución de múltiples centros o puede expresarse también en el fenómeno de la segregación residencial.

En tal sentido, en el próximo apartado (1.2) se van esbozar algunos aspectos que contextualizan la influencia del Estado a través de políticas públicas en el fenómeno segregación residencial en nuestro país, el cual es entendido como

La aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social con tres dimensiones principales: a) la tendencia de un grupo a concentrarse en algunas áreas; b) la conformación de áreas socialmente homogéneas; y c) la percepción subjetiva que tiene la gente de las dimensiones anteriores de la segregación. (Sabatini apud Filardo y Aguiar, 2011: 122).

Finalmente, en la Carta Mundial por el derecho a la ciudad (2005) se establecen y especifican los diferentes principios y fundamentos de dicho derecho, dentro de los cuales se destacan la gestión democrática, función social de la ciudad, igualdad, protección de grupos vulnerables, solidaridad, entre otros.

Además de ello, en dicho documento se promulgan una serie de derechos como a la información pública, libertad e integridad, participación política, asociación y reunión, derecho a la justicia, a la seguridad pública, al agua, al transporte y la movilidad, a la vivienda, al trabajo y a un medio ambiente sano y sostenible, los cuales son componentes excluyentes del *derecho a la ciudad*.

Según expresa Correa Montoya (2010) dicho documento habilita medidas especiales para población vulnerable, dirigidas a su protección, integración y acceso a la distribución de recursos económicos.

A continuación se propone analizar algunos de estos aspectos derivados del *derecho a la ciudad*, desde la problematización de la realidad de la ciudad de Montevideo.

1.2 El derecho a la ciudad en Montevideo

Si nos concentramos en la realidad del Uruguay en la actualidad, un alto porcentaje de población de nuestro país reside en ciudades, llegando a la cifra de 9 de cada 10 personas según el último censo del año 2011. Si nos referimos concretamente al departamento de Montevideo la cifra de población urbana asciende al 98,94% de los actuales residentes.⁵

Es a partir de estas cifras que podemos señalar que en Uruguay la ciudad es el hábitat por excelencia, dato que la coloca como objeto de conocimiento preponderante.

En nuestro país existen una serie de alternativas de acceso a la vivienda o al suelo, las cuales se podrían clasificar como formales e informales teniendo en cuenta el marco legal vigente.

Por un lado, se encuentran las formas de acceso formal dentro de las cuales se encuentran los inquilinatos (en sus distintas variantes), el comodato, el usufructo, la propiedad colectiva y la propiedad privada individual, entre otras.

En lo que respecta a las formas de acceso informal, encontramos una serie de estrategias desplegadas a fin de procurar un lugar para vivir, es así que se destacan el subarrendamiento, los asentamientos irregulares, la ocupación de terrenos, la compra de llaves de viviendas de origen social y la ocupación irregular de viviendas ociosas. Sobre este último tipo de acceso informal a la vivienda, es que nos centramos en el presente trabajo.

Centrándonos en dicha alternativa, a grandes rasgos, puede visualizarse a la ocupación irregular de viviendas ociosas en áreas centrales de Montevideo como una estrategia de resistencia o subsistencia de las clases bajas, frente a la expulsión hacia zonas periféricas, consecuencia del alto grado de mercantilización de la vivienda en nuestro país.

En el Montevideo actual no da lo mismo residir en cualquier zona al momento de desplegar la vida social. Los tiempos sociales, los servicios, el acceso a la cultura, las

⁵ Datos del último censo 2011. Ver <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

oportunidades laborales y los espacios públicos varían de una zona a otra de nuestra capital.

Dicha realidad se enmarca en el fenómeno de segmentación social, el cual ha experimentado la ciudad de Montevideo y puede ser entendido como

(...) un proceso de formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción entre personas de origen socioeconómico distinto. Su principal consecuencia es el debilitamiento de la integración de la sociedad y sus mecanismos centrales son la segregación residencial y la educativa. (Kaztman, 1996: 45).

En consonancia con esto, como lo expresan Kaztman y Retamoso (2005) si bien la localización diferencial de las clases sociales en el suelo urbano de la ciudad es un fenómeno que se desarrolla durante todo el siglo XX, la novedad radica en la intensidad que ha tomado dicha segregación residencial en los últimos años.

Esta intensidad refiere a una profundización de los efectos del mecanismo de segregación, anclados en la creciente homogeneidad en la composición de los barrios, la menor integración social de los residentes de los barrios homogéneamente pobres, y la migración centro-periferia de población que ha sido expulsada de otras zonas de la misma ciudad. A diferencia de la migración campo-ciudad experimentada a mitad del siglo XX, la actual tendencia más que ampliar las vías de movilidad o integración social, las estrecha. (Kaztman y Retamoso, 2005).

De tal manera, el fenómeno de segmentación social descrito, se posiciona como un obstáculo en la efectivización del *derecho a la ciudad* de los sectores con menores recursos de la población de Montevideo.

En este marco, la concentración espacial de los pobres, como lo expresan Kaztman y Retamoso (2005), conjuga la combinación de factores como la insuficiente demanda de mano de obra de baja calificación, la liberalización del mercado de alquileres y el repliegue de las políticas públicas de vivienda dirigidas a los sectores de menores recursos.

Es así que, como lo expresa Couriel

(...) la liberalización del mercado de alquileres desde 1974 opera como un factor persistente de expulsión de la población residente en áreas urbanas consolidadas hacia otras zonas, en la medida en que no se instrumentaron políticas eficaces para compensar las nuevas problemáticas urbano-habitacionales” (Couriel, 2010: 37).

Dicha desregulación en nuestro país ya lleva más de cuatro décadas incambiada, constituyéndose como uno de los factores que refuerza la mercantilización de la vivienda y la expulsión de los sectores de bajos recursos de las áreas centrales de las ciudades.

Por otra parte, en este marco es interesante colocar algunas cifras que contextualizan otra de las aristas del acceso informal a la vivienda en Montevideo. Según cifras del último censo, los asentamientos irregulares⁶ ascienden a la suma de 332, lo que implica un total de 112.101 personas sólo en la capital del país.

Dichas cifras ayudan a dimensionar el volumen de población que accede de manera informal a la vivienda en Montevideo, donde el 8,49% de los habitantes de la ciudad reside en asentamientos irregulares, sin considerar las otras alternativas de acceso informal a la vivienda.⁷

De tal manera, es necesario resaltar las condiciones en las que vive un porcentaje considerable de los habitantes de Montevideo en la actualidad, ya que parte de los suelos en los que se establecen dichos asentamientos se encuentra contaminado o es inundable. Además, el acceso a servicios básicos como la energía eléctrica y el agua potable también es irregular, lo que implica conexiones precarias que no cumplen con las condiciones mínimas de seguridad.

Otro aspecto a tener en cuenta, es la ubicación espacial de dichos asentamientos, los cuales generalmente se establecen en zonas periféricas de la ciudad, donde no existen servicios básicos ni conexión a saneamiento. Además de ello, hay que ponderar

⁶ “Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.” Ver Programa de mejoramiento de barrios. Unidad de evaluación y monitoreo. Informe técnico: Relevamiento de Asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011.

⁷ Ver Censo Nacional de Población (2011).

factores como la precariedad habitacional y el hacinamiento, los cuales terminan conformando un escenario de altas limitaciones al ejercicio del *derecho a la ciudad* de una parte de los habitantes de Montevideo.

Como lo expresan Artese G. et al. (2012), si bien normativamente se estipula el acceso de los más vulnerables a la vivienda y a la ciudad, la realidad señala que se los tiende a confinar en enclaves segregados y fragmentados, donde la informalidad mencionada emerge como medio de supervivencia. Dichos espacios informales, no cumplen los estándares mínimos de habitabilidad, ni ofrecen oportunidades de cambio para la población que allí reside, los cuales terminan siendo condenados como ilegales por las mismas normativas que dicen defender sus derechos. (Artese et al, 2012: 282).

Por otra parte, en la actualidad también se encuentra que el número de viviendas desocupadas en Montevideo se ha incrementado notoriamente en los últimos 20 años, pasando de 27.719 en 1996⁸, las cuales representaban el 6,3% de las unidades habitacionales en el departamento, a 48.525 en 2011⁹ las cuales representan un 9,3% de las unidades habitacionales disponibles.

Dichas cifras, delinear el panorama de la cantidad de fincas que no están siendo utilizadas como viviendas, aspecto que se relaciona con el fenómeno que abordamos en el segundo capítulo de este trabajo.

Estos inmuebles se encuentran ociosos por diferentes razones, algunos por abandono, otros por sucesiones inconclusas, otros por simple especulación. Incluso el fenómeno se da en áreas centrales de la ciudad, lugares privilegiados que cuentan con todos los servicios básicos e infraestructura.

En consonancia con lo expuesto por González y Nahoum (2011) el derecho a la propiedad privada no es ilimitado, de manera que existen recursos para sancionar a los propietarios que mantengan viviendas ociosas, ponderando el valor de uso de las fincas en favor de aquellos que demuestren su real utilización para casa-habitación.

⁸ Ver Couriel, 2010.

⁹ Datos del último censo 2011. Ver <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

Uno de esos recursos era lo que los romanos denominaban usucapión, que en nuestro país toma el nombre de prescripción adquisitiva.

La prescripción adquisitiva quinquenal, figura en la ley 18.308 de Ordenamiento Territorial, concretamente en el artículo 65, expresa que las personas que estén por debajo de la línea de pobreza y no sean propietarios de un inmueble, y se encuentren como poseedores de un predio privado destinado a vivienda, luego de los cinco años de tal situación generan la posibilidad de prescribir dicho bien en su favor.¹⁰

Este recurso, se manifiesta como una herramienta jurídica tendiente a limitar las situaciones de abandono de fincas en nuestras ciudades, limitando así el derecho a la propiedad privada en favor del derecho a la vivienda, y por ende el *derecho a la ciudad* de los ciudadanos con menos recursos.

En tal sentido, este tipo de instrumentos jurídicos representan un aporte tendiente a proteger

(...) el derecho de los ciudadanos – ciudadanos urbanos, y de los grupos que ellos constituyen (sobre la base de las relaciones sociales) a figurar en todas las redes y circuitos de comunicación, de información, de intercambios. Lo cual no depende ni de una ideología urbanística, ni de una intervención arquitectural, sino de una calidad o propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad” (Lefebvre, 1976: 18).

Sin embargo, es importante recalcar que también ha habido retrocesos en materia legislativa, en cuanto a modificaciones normativas tendientes a robustecer la protección del derecho de propiedad privada de inmuebles, aún en situaciones en las que la perpetuación del mismo vulnera los derechos del resto de la población.

En el año 2007 se modificó el artículo 354 del Código Penal, donde se endurecen las sanciones a las ocupaciones de viviendas, aún en situaciones en las que el inmueble se encuentra abandonado por su propietario. Aspecto que se retomará y profundizará en el capítulo 2 del presente trabajo.

A raíz de esta serie de aspectos podemos apreciar que en Uruguay actual se está vulnerando el derecho a la vivienda, y por lo tanto el *derecho a la ciudad*, de una parte

¹⁰ Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=>

de la población. Sobre todo de los ciudadanos de bajos recursos que no figuran en los principales circuitos de intercambio. Para los cuales ni el Estado ni el mercado tiene una solución habitacional que no represente expulsarlos a la periferia y relegarlos en materia de oportunidades.

Vemos de tal forma como el *derecho a la ciudad* se presenta condicionado por problemáticas sociales como la pobreza, la segregación urbana y la mercantilización de la vivienda.

Dicho proceso de mercantilización puede ser contrarrestado a través de la modificación de normativas jurídicas que actualmente protegen el derecho a la propiedad privada por sobre el acceso a la vivienda, ponderando el valor de cambio ante el valor de uso de una finca.

Este tipo de normativas son las que habilitan los paisajes urbanos de ociosidad y abandono de fincas que actualmente visualizamos a simple vista en cualquier zona de Montevideo.

Resulta menester en tal sentido, viabilizar procesos tendientes a limitar la propiedad privada y a fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de los propietarios, fomentando acciones tendientes a mejorar los niveles de integración social, en favor del bienestar general de la población.

1.3 Papel de las Políticas Habitacionales en el ejercicio del *derecho a la ciudad*

Es importante analizar las implicancias de las políticas públicas en el ejercicio del *derecho a la ciudad*, en el entendido que las mismas pueden contribuir a facilitar el ejercicio de éste o bien generar efectos negativos que terminen obstaculizando la efectivización del mismo.

Un ejemplo de esto último lo representó la implementación del Programa de Núcleos Básicos Evolutivos a partir de la década de los noventa, el cual generó la expulsión de ciudadanos hacia áreas periféricas a través de una política pública.

En una primera instancia, como lo expresa Di Paula (2003) el programa implicó subsidios a la demanda para familias de bajos recursos para que accedieran a viviendas modestas a través del mercado. Pero posteriormente, al incrementarse la demanda de viviendas de estas características se produjo una suba de precios que desembocó en la apertura de licitaciones para que privados ampliaran la oferta habitacional de bajo costo.

Finalmente, dicho programa derivó en la construcción de “viviendas mínimas” de 32 m², ubicadas en zonas periféricas de la ciudad, donde los costos del suelo permitieron mayores márgenes de ganancia a los inversores privados, contribuyendo de esta manera a reforzar un proceso de polarización preexistente, a raíz de la falta de coordinación entre política habitacional y política urbana. (Di Paula, 2003).

Por otra parte, para analizar las implicancias de las políticas públicas en la actualidad, partiré de centrarme en las políticas sociales que puedan estar interviniendo sobre la realidad descrita en el apartado anterior, focalizándome en algunas de las políticas habitacionales actuales de la ciudad de Montevideo.

Es necesario en este punto, precisar el concepto de política social, y en tal sentido, se considera la conceptualización expuesta por Andrenacci y Repetto los cuales las describen como

(...) aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas sociales. (...) incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (...) y que, además protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos “no deseados” de los mismos (Andrenacci y Repetto, 2006: 2).

Dentro las políticas sociales en general me enfocaré en las políticas urbano-habitacionales y sobre todo en el argumento teórico que las respalda, tomando como referencia en dicha materia el Plan Nacional de vivienda para el periodo 2010-2014 y el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

En lo que respecta al Plan Nacional de Vivienda del periodo 2010-2014, cabe destacar que el *derecho a la ciudad* si bien es mencionado como elemento orientador del nuevo paradigma en materia habitacional, es tomado a partir de su característica de derecho integral, el cual permite trascender la mirada sobre las temáticas habitacionales más allá de la vivienda.

Dicho cambio de paradigma estaría sustentado en la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en el año 2008, la cual ampliaría el marco normativo para las acciones en el territorio.

Si bien debe reconocerse que dicha ley introduce instrumentos interesantes en materia de herramientas tendientes a facilitar el *derecho a la ciudad* y limitar la propiedad privada de la tierra, como pueden ser la Prescripción Adquisitiva, la Cartera de Tierras y mecanismos de obligatoriedad de utilización del suelo, la ley no menciona explícitamente que se tienda a garantizar dicho derecho.

En el cuerpo de la ley lo que se establece como fundamento de la misma es el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el aprovechamiento democrático de los recursos naturales y culturales.¹¹

Por otra parte, el nuevo Plan Quinquenal de Vivienda para el periodo 2015-2019 si hace mención explícita al *derecho a la ciudad*, y lo pondera al mencionarlo dentro de los objetivos transversales del documento.

El *derecho a la ciudad* se menciona aquí como sinónimo de ciudad inclusiva, planificada, se posiciona como “la materialización en el espacio urbano de los derechos existentes”¹².

En el Plan Nacional de Vivienda vigente se reconoce los efectos destructivos de “la reestructuración del capitalismo global”, pero se entiende que las acciones estatales contrarrestan tales efectos.

¹¹ Ver Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 18.308.

¹² Ver Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. Pág. 116.

Es así que en el documento queda planteado el *derecho a la ciudad* como desafío de la sociedad de relacionar de manera integral recursos, calidad de vida, relaciones económicas y población, procurando ejercicio pleno de ciudadanía mediante un disfrute democrático y equitativo de los recursos, bienes y servicios que las ciudades producen.

Lo expresado invita a visualizar el *derecho a la ciudad* como un horizonte social, o mejor dicho como un camino a través del cual se podría transitar para construir sociedades más justas y equitativas, pero si bien se reconoce los “efectos destructivos” del actual sistema económico, se hace alusión a que a través de las intervenciones estatales se podría lograr neutralizar tales efectos.

Aún más, el documento redobla la apuesta al plantear que

El cumplimiento de los derechos en materia habitacional tiene un componente importante en el diseño de políticas, instrumentos y gestión que garanticen el acceso de todos los habitantes¹³

De tal forma, y relacionando lo expuesto con nuestro objeto de estudio, cabe preguntarse ¿Qué lugar ocupan las situaciones de fincas ocupadas en los últimos dos planes quinquenales de vivienda? Y más concretamente ¿Cuál es el abordaje para esta problemática?

En lo que respecta al Plan Nacional de Vivienda del periodo 2010-2014, estas situaciones se encuentran comprendidas dentro del lineamiento estratégico 2 “Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional”, dentro de las líneas de acciones tendientes a la mejora del stock habitacional existente.

En dicho marco, se plantea un apartado que menciona de manera general la “Atención integral de situaciones específicas, con énfasis en sectores críticos” y dentro del mismo lo que se esboza son “Acciones de recuperación de fincas ocupadas y atención integral de las familias”. En ese marco, se puede ubicar la intervención interinstitucional

¹³ Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019:117.

realizada en el edificio de Avenida Varela esquina Valladolid, en el barrio del Mercado Modelo.¹⁴

Por otro lado, el Plan Quinquenal de Vivienda vigente expresa que se mantendrá la intervención en fincas en dicha área, bajo la modalidad y metodología del “Grupo interinstitucional de fincas abandonadas y ocupadas”, el cual está compuesto por Defensoría del Vecino de Montevideo, INAU, MVOTMA-DINAVI, MIDES y la Intendencia de Montevideo.

Según describe, dicho programa supone intervenir en aspectos jurídicos, habitacionales, sociales y de mediación comunitaria, pero no especifica ni profundiza ninguno de estos aspectos, simplemente ubica dicha intervención dentro de los objetivos de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), dentro de una serie de acciones tendientes a revertir las situaciones de precariedad socio-habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad.

En este marco de actuación se encuentra la actual intervención en el edificio ubicado en Pantaleón Artigas esquina Ipiranga, en el barrio Aires Puros, finca recientemente expropiada por el MVOTMA.

Dicha expropiación representa una innovación en relación a las anteriores intervenciones del Grupo interinstitucional de fincas ocupadas donde la propiedad de los inmuebles era de índole privada. En esta oportunidad, como lo plantea una de las entrevistadas¹⁵, se procederá a realizar un proyecto de recuperación del edificio con el fin de reutilizarlo como solución habitacional para esta misma población.

Con el fin de poder profundizar la situación de las ocupaciones de fincas en Montevideo y poder problematizar el abordaje que se realiza desde el Estado a dicha problemática, se desarrolla un segundo capítulo donde además de los aportes teóricos y documentales, se releve la perspectiva tanto de las autoridades responsables de dichas intervenciones, como de algunos técnicos ejecutores de dichas políticas.

¹⁴ Ver Anexo 3 Entrevista “A”

¹⁵ Ver Anexo 4 Entrevista “B”

CAPITULO 2 “Situación de viviendas urbanas irregularmente ocupadas en Montevideo. ¿La ocupación como alternativa de acceso a la ciudad?”

2.1 Concepto, contextualización y marco jurídico de la ocupación irregular de viviendas en Montevideo

En nuestro país, las ocupaciones irregulares de suelo pueden remontarse a los albores de la República, ya que en los primeros años de vida independiente una de las tareas más importantes fue la regularización de la tenencia de tierras.

En dicho sentido, la Comisión Topográfica creada en 1831 se encargó de fundar ciudades a lo largo de todo el territorio nacional a partir de los caseríos informalmente constituidos. (Franco y Raffo, 2014).

En lo que respecta más concretamente a la ocupación irregular de viviendas urbanas quizás los primeros antecedentes en nuestro país se pueden ubicar en los primeros conventillos del vetusto Barrio Sur, como lo expreso una de las entrevistadas:

Si nosotros pensamos en lo que eran los viejos conventillos, más allá de su categoría digamos de que eran piezas o pensiones, ahí tenés un primer antecedente, así que estamos hablando de décadas ¿no? Principios de siglo – fines de siglo (Frase 1, Entrevista 3).

En tal sentido, se puede apreciar que las ocupaciones irregulares de viviendas son un fenómeno que trasciende la actualidad y las fronteras, adquiriendo características particulares según el contexto socio-histórico en el que se desarrolla.

Se puede comenzar a desglosar el fenómeno planteando que detrás de cada vivienda o edificación que se mantiene ociosa existe un propietario. Es decir, más allá del carácter de la propiedad del inmueble, que puede ser diverso y hasta incluso estatal, existe legalmente una vinculación del mismo a una persona física o jurídica, lo que genera por ende derechos y obligaciones.

Concomitantemente con esto, es necesario resaltar que las obligaciones de dichos propietarios no se restringen a la esfera tributaria sino que se relacionan íntimamente

con el mantenimiento de las condiciones edilicias adecuadas, como expresó otra de las entrevistadas.

El distanciamiento de los propietarios con las responsabilidades tiene que ver no solo con la deuda, digamos con el mantenimiento de las responsabilidades tributarias, sino con el cuidado (Frase 2, Entrevista 4)

La realidad marca que es una problemática que posee varias aristas, ya que en primer lugar existe una omisión en los deberes del propietario relacionado con el artículo 37 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), lo que provoca que en algunas oportunidades se constituyan focos de insalubridad, que complejizan en buena medida el entorno barrial.

Además, es menester tomar en cuenta el perfil de la población que ocupa, el cual si bien es variado, en ocasiones existe población vinculada al delito que se refugia en dichas fincas, agregando el problema de inseguridad al entorno de las mismas. Por otra parte, es una problemática que se vincula a la situación de déficit habitacional y problema de acceso a la vivienda y al suelo que experimenta nuestro país.¹⁶

Por todo lo expresado es relevante tener en cuenta los procesos de desafiliación social que transversalizan a las poblaciones que mayoritariamente ocupan viviendas ociosas en Montevideo.

Como lo expresa Castel (1997) los “excluidos”, o más precisamente los desafiliados, son individuos vulnerables que mantienen una trayectoria y estabilidad sumamente precarias, a raíz del lugar que ocupan en la división social del trabajo, pero también vinculado a su inscripción particular en redes de sociabilidad y sistemas de protección social, lo cual expresa, son dos factores altamente correlacionados. Los desafiliados no son individuos que no se relacionan socialmente, sino que mantienen un conjunto particular de relaciones con la sociedad.

Dentro de los componentes de esta vulnerabilidad social se encuentran aspectos como la precariedad habitacional, laboral, necesidades básicas insatisfechas, bajo nivel

¹⁶ Ver Documento Fincas Abandonadas. Respuestas Interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples.

educativo y una serie de elementos que están entrelazados y muchas veces derivan en una especie de "circulo vicioso" del que es dificultoso salir por sus propios medios.

Según Baráibar (2009) esta realidad se enmarca en un proceso de consolidación de la ciudad posfordista, el cual genera consecuencias socio-espaciales como lo puede ser la ocupación irregular de viviendas, lo que se expresa territorialmente reflejado en ciudadanos, que "aunque cerca, están lejos".

En consonancia con ello, algunos ciudadanos despliegan una serie de estrategias de sobrevivencia que les permitan mantenerse en las cercanías de las fuentes de empleo.

(...) la toma de terrenos o las ocupaciones de viviendas forma parte de estrategias familiares que buscan compatibilizar vivienda con trabajo (Katzman, 2008: 62).

Sin embargo, a pesar que esta población altamente vulnerable logra permanecer en los lugares donde se supone existen mejores oportunidades laborales y mayor infraestructura y servicios, la realidad demuestra que en muchas oportunidades la inserción social de los ocupantes es precaria.

Como lo expresa el documento elaborado por el Grupo Interinstitucional de Fincas Ocupadas, se han registrado situaciones en las que no se cuentan con servicios de agua y luz regularizados, a la vez que se han constatado viviendas en las que no se accede al saneamiento. A su vez, la situación laboral de las personas que ocupan es extremadamente precaria en la mayoría de los casos, cuando no se trata de situaciones de desempleo.¹⁷

En tal sentido, es interesante considerar que

Las reacciones de quienes no tienen trabajo demuestran que el trabajo sigue siendo una referencia no sólo económica sino también psicológica, cultural y simbólicamente dominante (Castel, 1997: 454).

El mantener una relación precaria o directamente no tener relación con el mercado formal de trabajo, provoca una inestabilidad de ingresos que repercute en la imposibilidad de sostener una solución habitacional formal con los gastos que esto

¹⁷ Ver Documento Fincas Abandonadas. Respuestas Interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples.

implica. Además de este aspecto netamente económico, existen otras dimensiones culturales o simbólicas que hacen a la integración social de una sociedad y se ven afectadas por esta vinculación particular con el “mundo del trabajo” (Castel, 1997).

En la mayoría de las ciudades de nuestra región, como lo expresa Kaztman (2008) las nuevas modalidades del capitalismo, han generado un mecanismo perverso entre el aumento del precio del suelo y la vinculación laboral de los trabajadores de baja calificación, lo que provoca serias dificultades para que esta población permanezca en áreas centrales de la ciudad y genera un vaciamiento progresivo del casco céntrico urbano.

Llegado a este punto es menester retomar la contextualización jurídica de las ocupaciones irregulares de inmuebles. El mero hecho de ocupar una vivienda de forma irregular se encuentra tipificado, desde el año 2007, como delito de Usurpación, explicitado en la ley n° 18.116 (de artículo único) que sustituye al artículo 354 del Código Penal y establece una pena de tres meses a tres años de penitenciaría.

De tal manera, a la complejidad de esta problemática y a la situación de la población en condiciones de vulnerabilidad social que ocupa irregularmente viviendas se le suma un rótulo más, el de “delincuentes”, pasibles de ser sancionados penalmente y terminar privados de libertad por “usurpadores”.¹⁸

Consecuentemente, la normativa uruguaya no toma en cuenta el fin de la acción de ocupar una vivienda, ni los medios por el cual se perpetúa el hecho, criminalizando las ocupaciones sin tomar en cuenta el contexto en el que se generan, ni las especificidades de cada situación.

De tal forma, la normativa inclina la balanza por la propiedad privada en detrimento del derecho a la vivienda de estas poblaciones vulnerables, ya que

(...) esta enfermedad de la falta de vivienda digna es una enfermedad de los pobres y por consiguiente su origen no está en la producción, sino en el acceso a los bienes (González y Nahoum, 2011: 32).

¹⁸ Es necesario señalar que la normativa uruguaya también habilita a regularizar ocupaciones irregulares con el recurso de la prescripción adquisitiva, para lo cual se requiere un mínimo de 5 años de ocupación.

En tal sentido, sería conveniente considerar que la población que ocupa viviendas urbanas se encuentra en una situación de vulnerabilidad reforzada

Debido a su situación de segregación socio-espacial, los habitantes de inmuebles ocupados pertenecen a uno de los segmentos más desposeídos dentro de los sectores populares, y la estigmatización que genera vivir en un espacio socialmente desprestigiado refuerza aún más su situación de exclusión y pobreza (Zicavo, 2009: 5).

No obstante, llegado a este punto cabe preguntarse ¿Qué volumen o dimensión abarca el fenómeno de viviendas ocupadas de forma irregular en la capital del país? y ¿Cuáles son las características socio-económicas de los ciudadanos que ocupan viviendas de forma irregular en Montevideo en la actualidad?

2.2 Datos Cuantitativos y Cualitativos de las situaciones de ocupación irregular de viviendas en Montevideo: Perfil socio-económico de la población ocupante capitalina.

Intentar dimensionar cuantitativamente el fenómeno de viviendas urbanas ocupadas en la actualidad en Montevideo no es una tarea sencilla. Si bien existen relevamientos que mantienen relación con dicha problemática, los mismos utilizan diferentes categorías o están centrados en determinadas zonas de la capital, no existiendo hasta el momento un registro exhaustivo de fincas efectivamente ocupadas de forma irregular en Montevideo.

No obstante esto, se puede comenzar a dimensionar el fenómeno partiendo de la base que según el último censo poblacional realizado por el INE en el año 2011, solamente en Montevideo existen 46.000 viviendas desocupadas.¹⁹

Si se desagrega esa información, de dicha cifra el 19,8% corresponden a viviendas de uso temporal, el 29% son viviendas en proceso de arrendamiento, el 13,4% concierne a viviendas en construcción, mientras que el 5,1% son viviendas ruinosas o destruidas,

¹⁹ Datos del último censo 2011. Ver <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

finalmente, el restante 31,8% se encuentran vacantes, es decir no cumplen ninguna de las características anteriormente mencionadas y se encuentran desocupadas.²⁰

Si tomamos en cuenta estos datos, y sin ánimo de ser exhaustivos, podríamos señalar que alrededor de 14.000 viviendas en Montevideo entrarían en la categoría vacante, lo que representa que dicho volumen de viviendas se encuentra ocioso y en condiciones de ser habitado.

En lo que respecta a la distribución de dichas fincas vacantes, se puede apreciar que si bien es una realidad que permea a todos los barrios de Montevideo, la mayor concentración se encuentra en los Municipios B, C y CH, donde la cifra en cada uno supera a las 2.000 fincas en esta situación.²¹

Si bien el número de viviendas desocupadas no se relaciona directamente con el fenómeno de ocupación, si forma parte del contexto en el cual se desarrolla dicha problemática y ayuda a dimensionar el fenómeno.

En lo que respecta a fincas en situación de abandono, actualmente a nivel estadístico se podría decir que se está en una fase embrionaria en lo que respecta a la posible creación de un registro de inmuebles abandonados.

En tal sentido, se cuenta con los datos relevados por la Defensoría del Vecino de Montevideo, institución que realizó una investigación en los Municipios B y C, partiendo de la base de que los mismos concentran el mayor número de viviendas desocupadas-vacantes de la ciudad.

En dicho trabajo la categoría que se implementó fue “Inmuebles Visiblemente Abandonados”, la cual se basó en los criterios del marco normativo de la LOTDS y el Proyecto de Ley “Inmuebles Declarados Judicialmente en Abandono”, el cual establece en su artículo 2

²⁰ Ver Documento Fincas Abandonadas. Respuestas Interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples.

²¹ Ver Documento Fincas Abandonadas. Respuestas Interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples.

Se podrá solicitar la declaración judicial de abandono de un inmueble ubicado en suelo urbano o suburbano, cuando su propietario o promitente comprador, incumpla por un lapso superior a 5 (cinco) años continuos, los deberes de conservar y de cuidar previstos por el artículo 37 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, con perjuicio para la comunidad, sus vecinos y eventuales ocupantes.²²

Tal investigación arroja la cifra de que en dichos Municipios existen 339 “Inmuebles Visiblemente Abandonados”, de los cuales aproximadamente 100 inmuebles estarían potencialmente ocupados por terceros.²³

Pero en lo que respecta a la totalidad de Montevideo, la información obtenida de las entrevistas realizadas, da cuenta de que no existen cifras concretas que permitan dimensionar el volumen de viviendas abandonadas y potencialmente ocupadas de la ciudad.

Este hecho refleja la etapa incipiente de abordaje de la temática, donde se ha comenzado a intervenir (interinstitucionalmente), solo en situaciones de ocupación colectiva que se encuentran ubicadas en las áreas de mayor concentración del fenómeno.

No hay estudios que dimensionen el fenómeno a nivel ciudad, y mucho menos a nivel país, como lo expresa otra de las entrevistadas

En realidad, nosotros no tenemos una investigación no tenemos ningún insumo que hable de cuáles son las viviendas abandonadas en otros municipios ni en el resto del país (Frase 4, Entrevista 2).

En lo que refiere al perfil socio-económico de la población que actualmente se encuentra ocupando en Montevideo, todas las entrevistadas coincidieron en que es sumamente heterogéneo

Es heterogéneo (...) nos encontramos con fincas ocupadas donde tu tenías desde gente que hacía changas o su ingreso principal eran las prestaciones, (...) Que convivían en una misma finca, donde (...) en otra pieza, había gente que tenía una trayectoria de estabilidad y de continuidad en el mercado formal de trabajo muy importante, con un ingreso sostenido, estable (Frase 7, Entrevista 3).

²² Ver Proyecto de Ley “Inmuebles Declarados Judicialmente en Abandono”.

²³ Ver Documento Fincas Abandonadas. Respuestas Interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples.

A pesar de la heterogeneidad poblacional manifestada por todas las entrevistadas, existe según describen una predominancia considerable de ciudadanos en situación de vulnerabilidad social

(...) creo que prima sin dudas, (...) un número muy importante (...) que son gente que (...) vive una situación de vulneración de derechos muy alta y que tiene desde el punto de vista laboral, una inestabilidad muy importante sobretodo además dentro de la informalidad, con empleos precarios, de baja calificación (Frase 8, entrevista 3).

El perfil de dicha población, en el relato de las entrevistadas mantendría cierta tendencia a ser de bajos recursos

Por supuesto que es un perfil socio-económico bajo y muy bajo y en algún caso tendió a algún sector medio, pero son los menos (Frase 4, Entrevista 1).

Otro aspecto que resulta menester señalar, es que no existe una sola modalidad de ocupación irregular de viviendas según lo relevado

Hay distintos tipos de ocupación. (...) más allá que todas son ilegales, algunas podemos pensar que son funcionales a la convivencia, al barrio, a la estructura. O sea, mantienen la casa, la cuidan, tienen un buen nivel de inserción barrial y la gente no sabe si quiera que son ocupantes (Frase 3, entrevista 4).

Pero también existen ocupaciones que adquieren mayor visibilidad a raíz de la conflictividad que se genera con el entorno

(...) hay delincuencia, o sea hay bocas, hay transa con drogas, no te digo que sean todos quizás hay una minoría pero hay...y hay algunas casas que son muy, muy conflictivas porque concentran mucho de esto, personas muy conflictivas para el entorno (Frase 7, entrevista 1).

En referencia a esta diferenciación que demarcan las entrevistadas sobre los distintos tipos de ocupación que se desarrollan en nuestra ciudad, es interesante problematizarlo a partir de lo que plantea Bourdieu (1999) en relación a la posibilidad de ocupar físicamente un hábitat sin habitarlo.

En tal sentido, expresa el autor que en la particular dialéctica que se da entre el hábitat y el habitus de los agentes, la proximidad espacial no representa necesariamente un acercamiento social. Es decir, la inestabilidad habitacional y la informalidad de la situación de los individuos con mayor vulnerabilidad social que se encuentran

ocupando fincas, representa una distancia en el espacio social que se manifiesta en diferencias de capital social, cultural y económico con relación al entorno y, por lo tanto, a las diferentes oportunidades asociadas a cada uno (Bourdieu, 1999).

De tal forma, se visualiza que a pesar de que la población que ocupa irregularmente viviendas urbanas reside mayoritariamente en zonas centrales de la ciudad, la misma no logra acceder a las mismas oportunidades e infraestructura que dicho entorno ofrece al resto del entorno.

En tal sentido, resulta relevante sugerir un paralelismo con lo expuesto por Wacquant (2007) cuando hace referencia a los rasgos de estigmatización territorial que padecen algunos ciudadanos en referencia a sus espacios de residencia.

Al final importa poco si estos lugares están arruinados o son peligrosos, si su población está o no compuesta esencialmente de pobres, de minorías o de extranjeros: la creencia prejuiciada de que así es basta para desencadenar consecuencias socialmente dañinas (Wacquant, 2007: 194).

Ante dicha realidad se torna complejo que tales individuos puedan de forma autónoma superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. Al respecto señala Baráibar

No hay posibilidad de proyectos personales y sociales, no hay posibilidad de vida autónoma si no se tienen cubiertas determinadas necesidades fundamentales. (Baráibar, 2007:28).

2.3 Respuestas Estatales a la problemática

Por otra parte, es interesante poder visualizar cuales son las respuestas estatales que se dan a la problemática de viviendas ocupadas en la ciudad de Montevideo en la actualidad.

En tal sentido, es importante mencionar que no todas las situaciones de ocupación irregular en Montevideo llegan a ser intervenidas por el Estado a través de sus distintos organismos.

En las situaciones en que la propiedad del inmueble ocupado es departamental, es generalmente la comuna la que se hace cargo de la intervención, a través de su programa de “Regularización de la propiedad municipal ocupada”.

En dicho programa, se despliegan distintas alternativas para la resolución de la situación de ocupación, entre ellas se encuentra la regularización

Hay ciertas alternativas y ciertas estrategias, una es la posibilidad de regularizar con la persona la dominialidad y venderle, con subsidio, con cuotas, muy (...) a la posibilidad que tenga esa persona de pagar (Frase 9, Entrevista 1).

En las situaciones en que se resuelve regularizar, las familias deben cumplir con determinados requisitos entre los que se encuentran

Mínimo de cinco años de ocupación, tienen que estar al día con los tributos, (...) impuestos de puerta y la tasa de saneamiento. Tienen que tener un mínimo de ingresos, que lo hemos fijado bastante bajo creo que anda entorno a las veinte unidades reajustables, pero tienen que tener un mínimo de ingresos que asegure que esa persona pueda permanecer en la formalidad (Frase 15, entrevista 1).

Sin embargo, existen circunstancias en las que la permanencia en la finca no es viable

Ya te digo, el tema de la venta es una salida, el realojo es otra porque hay casas que (...) no podemos venderlas porque están en muy mal estado, incluso con riesgo para la población que hay ahí, por derrumbe, por fisuras, un montón de cosas (Frase 11, entrevista 1).

En las situaciones en que se realoja a la población ocupante, el destino de la finca es variado, ya que en muchos casos se procede a demoler y luego el predio se destina a la generación de nuevas viviendas, predominantemente bajo la modalidad de cooperativas de vivienda según informó una de las entrevistadas²⁴.

A su vez, existen otro tipo de circunstancias, donde por ejemplo, se ha destinado la finca municipal como “casa transitoria”, destinada a otras familias transversalizadas por esta problemática, que se encuentren en un proceso de realojo y necesiten transitar por un dispositivo en el que se genere un proceso de re-aprendizaje de normas para mejorar la convivencia futura.

²⁴ Ver Anexo 3 Entrevista “A”

Nos encontramos con familias con muy poca capacidad de respeto de normas, entonces el grupo tiene una casa transitoria en la que hay algunas familias transitando por un proceso como de re-aprendizaje para la convivencia, la idea es que de ahí puedan salir (Frase 17, entrevista 4).

Finalmente, cuando la finca es de propiedad municipal también existe la posibilidad de formalizar la ocupación sin la necesidad de que el ocupante pase a ser propietario del inmueble, dicha alternativa se adecua a un perfil de familia unipersonal avanzada en edad, para los cuales la compra de la finca a largo plazo no es viable

Entonces lo que hacemos es, por lo menos formalizamos esa ocupación otorgando un documento que le llamamos comodato precario, que autoriza a la persona a permanecer allí mientras la use como casa habitación, la mantenga en determinadas condiciones, no realice determinadas actividades, etcétera (...) Se firma mutuamente y se le hace un seguimiento a ese comodato de que la persona realmente lo cumpla (Frase 16, Entrevista 1).

Por otra parte, aquellas situaciones de ocupaciones de carácter colectivo que generan alteraciones importantes en el entorno más cercano, y donde la propiedad del inmueble es privado, han sido abordadas por el "Grupo Interinstitucional de Fincas Ocupadas".

En lo que concierne a la definición de las intervenciones a realizar por parte de este grupo, existen determinados aspectos que se ponen en consideración para definir cuales ocupaciones son prioritarias a intervenir

Uno es la situación judicial de esa vivienda, la parte arquitectónica, la parte social también poniendo prioridad en aquellas situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad y situaciones de insalubridad, digamos son algunos criterios que ya establece el programa para poderle dar prioridad (Frase 11, Entrevista 2).

A su vez, en dichas intervenciones interinstitucionales el grupo de fincas ocupadas tiene un procedimiento establecido a la hora de realizar el abordaje

(...) la metodología es...se definen equipos que estén en el territorio trabajando (...) se comienza en la primera instancia en que nos acercamos a las fincas (...) como equipo operativo (...) a través de un relevamiento, un censo y demás. (...) Y bueno en relación a ese relevamiento (...) se designan equipos que aborden la situación (Frase 5, entrevista 2)

En este punto, es importante destacar que dicho abordaje, se genera a partir de la consideración de que la problemática es multidimensional, por lo que requiere una intervención que contemple tal característica.

Cómo lo expresa una de las entrevistadas

Acá no es una mirada única, no estamos hablando que la problemática acá sea de vivienda, acá hay una problemática donde la vivienda es una de las dimensiones o una de las situaciones a abordar. Y ahí hay un trabajo que la interinstitucionalidad está resolviendo desde el punto de vista de generar mecanismos y dispositivos de atención, desde el punto de vista educativo sobretodo en la reinserción, desde el punto de vista laboral capacitación mejores oportunidades, sanitario sobretodo algunas patologías de salud mental que hay que atender (frase 9, entrevista 3).

Al ser una problemática que excede lo habitacional, donde se constituyen situaciones sumamente heterogéneas, en las cuales se presentan aspectos relacionados con lo sanitario, laboral, con la seguridad edilicia, entre otros, es necesario realizar coordinaciones con los servicios del sistema público, de modo de que el abordaje de dicha problemática sea lo más integral posible.

Todo esto implica que en tales intervenciones, sea necesario realizar coordinaciones interinstitucionales y a su vez entablar negociaciones con los implicados, a modo de legitimar la propia acción estatal.

En tal sentido, todas las entrevistadas coincidieron en que en mayor medida la reacción de los ocupantes ante la intervención es positiva. Más allá de que en un principio, y en ciertas ocasiones, se han registrado ciertas desavenencias con las intervenciones por parte de los ocupantes, a largo plazo las mismas desaparecen, a raíz del proceso de intervención que se entabla

(...) más allá de las resistencias que son naturales, la gente quiere vivir mejor (Frase 17, entrevista 3)

Por lo general tenemos un buen vínculo, porque hemos hecho un relevamiento de todos, hemos ido solucionando cosas. A veces son los propios vecinos, porque reclaman, los que vienen acá y bueno 'yo ocupo y quiero regularizar mi situación' (...) (Frase 18, entrevista 1).

La situación de que algunos ocupantes se presenten ante el Estado y soliciten ser regularizados, puede ser relacionada con los aportes de Bourdieu (1996) quien presenta al campo burocrático como un espacio de concentración de poder, dentro del cual se puede ubicar el campo de la vivienda.

En este marco, el interés por regularizar su situación, se manifiesta para estos individuos en la posibilidad de obtener los beneficios materiales y/o simbólicos de la formalización, entre los cuales se puede mencionar la estabilidad habitacional y la valorización y el reconocimiento de estos como agentes dentro del campo de la vivienda. (Bourdieu, 1996).

Por otra parte, la metodología de abordaje interinstitucional estaría contemplando aquellas trayectorias de desafiliación social por las que transitan algunos de los individuos que se encuentran en la situación de ocupación irregular de una vivienda.

Como lo expresaron las entrevistadas hay situaciones en que el contexto en el que se encuentran algunas familias estimula a las mismas a reubicarse en zonas de la ciudad con mayores oportunidades

Las familias quedan sin ingreso, sin sostén familiar, sin redes sociales comunitarias, y migran hacia zonas donde pueden hacerse de un sustento cotidiano más fácil ¿no? O haciendo changas, para eso tenés que estar cerca de los lugares para no pagar ómnibus, o pidiendo comida en bares, restaurantes, y todo eso habla de zonas céntricas (Frase 7, Entrevista 4).

De tal forma, es importante tener presente que en el marco de estas situaciones de desafiliación social, la inserción laboral de dichas familias repercute en buena medida en sus trayectorias habitacionales, por lo que resulta imprescindible tener en cuenta que

La exclusión social es un fenómeno multidimensional que superpone una multiplicidad de trayectorias de desvinculación. En tanto que el vínculo dominante de inserción en la sociedad moderna lo constituye la integración por el trabajo, su transformación adquiere preponderancia en las trayectorias de exclusión social (Belifore apud Baráibar, 2001: 179).

En consonancia con esto, todas las entrevistadas al describir el perfil socio-económico de esta población, hicieron referencia a situaciones de desempleo, precariedad laboral o de inserción en el mercado informal de empleo.

Como lo expresa Baráibar (2001) los trabajadores informales en promedio perciben un ingreso por su actividad que equivale a la mitad de lo percibido por los trabajadores de su mismo rubro que se desempeñan en el sector formal. A su vez, los trabajadores informales poseen mayor carga horaria y no acceden a los derechos sociales conquistados por la clase trabajadora formal, lo que termina robusteciendo su situación de incertidumbre e inestabilidad.

Por otra parte, es menester resaltar que los abordajes del grupo interinstitucional de fincas ocupadas, poseen como objetivo principal el mantenimiento de las familias intervenidas en la zona en la que han desplegado sus redes y estrategias de supervivencia

(...) lo que en realidad pretende este programa, que si vamos a poder ejecutar ahora con Pantaleón es (...) lograr un proyecto edilicio, o sea que las familias puedan regresar al lugar (Frase 7, entrevista 2).

A pesar de que dicho objetivo se encuentra presente al momento de intervenir, no siempre se logra poder ejecutar un realojo in situ, dadas las problemáticas descriptas en lo que refiere a la propiedad de los terrenos y condiciones edilicias de las viviendas donde se desarrolla este fenómeno.

En cuanto a las posibles alternativas con las que se cuenta, existe un panorama amplio de posibles soluciones habitacionales a utilizar, según la especificidad de cada situación:

(...) el menú de alternativas habitacionales es muy amplio, desde el subsidio de alquiler que marca una transitoriedad digamos y que va acompañando un proceso de trabajo en las otras dimensiones. Hogares de medio camino, pensiones sociales, donde hay un equipo técnico que acompaña esa convivencia y que resuelve con un trabajo muy protegido y de mucha cercanía otros aspectos de la vida de esa familia, sobretodo a nivel intergeneracional. Hasta soluciones definitivas, eventualmente inclusión en alguna cooperativa, la eventualidad de pensar en algunos realojos en otros lugares, donde la familia tenía su origen y hoy tiene sus redes y quiere volver, entonces hay que coordinar

y ese trabajo se complementa con otros actores del sistema público de vivienda (Frase 14, entrevista 3).

Por otro lado, en lo que refiere a las evaluaciones realizadas por los propios técnicos que intervienen en la problemática, se destaca una valorización general de la metodología interinstitucional de abordaje, así como también de la experiencia y conocimiento acumulado por dicho grupo, tal como lo expresa una de las entrevistadas:

El reconocimiento de la especialización y la experticia que han adquirido quienes vienen trabajando en representación de cada una de las instituciones en esto. Eso es bien importante, que puedan tener una dedicación, es un tipo de reconocimiento de la institución de la importancia del tema que se aborda (...) (Frase 19, entrevista 3).

Otra de las entrevistadas refuerza el concepto de que la metodología de intervención interinstitucional para este tipo de situaciones de ocupación colectiva es la más adecuada

Nosotros creemos que el trabajo interinstitucional tiene un valor insustituible, entonces lo queremos mantener (Frase 19, Entrevista 4).

En lo que respecta a las dificultades u obstáculos que se presentan a la hora de la intervención, se destaca como la principal el índole privado de la propiedad de la finca, tal como lo expresa una de las entrevistadas

Las principales dificultades la uno, porque hay dificultades presupuestales, pero la uno es la defensa incondicional de algunos sectores de la población a la propiedad privada (Frase 12, entrevista 4).

En tal sentido, para poder habilitar la intervención en aquellos inmuebles ocupados de propiedad privada, donde no se puede localizar al dueño o presunto heredero, se ha tenido que recurrir a una habilitación judicial especial

Es decir, en las fincas que se han podido intervenir hasta el momento, se ha requerido de una habilitación por parte del poder judicial, por parte de la justicia. Siempre y cuando hemos demostrado una situación de insalubridad, que pone en riesgo las condiciones sanitarias de la gente que está viviendo allí, pero además del entorno y además eventualmente con problemas serios de vida por las conexiones eléctricas fundamentalmente (...) o eventuales compromisos de la estructura que hagan peligrar un derrumbe digamos, pero siempre ha

tenido que haber esa situación cuando no se encuentra el propietario (Frase 13, entrevista 3).

Y es justamente a raíz de este tipo de inconvenientes que se ha elaborado un proyecto de ley, el cual fue presentado en el año 2012 por los diputados Alfredo Asti y Mauricio Guarinoni, para tipificar las situaciones de abandono de inmuebles de manera de dotar al propio Estado de herramientas jurídicas para intervenir.

En tal sentido, desde las instituciones desde las cuales se está abordando la problemática, se ha manifestado el interés y la necesidad de que se genere un marco legal que reconozca las situaciones de abandono de fincas

(...) estamos también acompañando y respaldando el que haya una iniciativa legal, y eso se resuelve en el Parlamento para que le de otras herramientas al Estado, pero también a los privados de resolver, o a los propietarios eventualmente que tuvieran por otras circunstancias imposibilidad de utilizar esta finca, para que efectivamente sirvan a este fin mayor que es el generar soluciones habitacionales para la gente (Frase 10, Entrevista 3).

En lo que refiere al contenido de dicho proyecto de ley, se destaca el Artículo 3, el cual define que la solicitud de declaración de abandono de un inmueble, puede ser presentada tanto por el Poder Ejecutivo o el gobierno departamental correspondiente.

En relación a los requisitos que debe cumplir el inmueble, es necesario que esté ubicado en suelo urbano o suburbano, así como también, tiene que registrarse un incumplimiento por un lapso mínimo de cinco años, de los deberes de cuidado y conservación (relacionados al artículo 37 de la ley 18.308), por parte del propietario o promitente comprador, según corresponda. Es importante aclarar que el proyecto de ley establece, que para contabilizar el plazo de incumplimiento, se tomara en cuenta la situación del inmueble, en el periodo previo a la entrada en vigencia de la misma.²⁵

Finalmente, cabe mencionar además que existen un número significativo de situaciones de ocupación que se resuelven exclusivamente a nivel judicial, sin la intervención de ningún equipo técnico, ni política pública, ejemplo de esto son los desalojos por la vía civil.

²⁵ Ver Proyecto de Ley “Inmuebles Declarados Judicialmente en Abandono”.

A su vez, es necesario resaltar que existen situaciones comprendidas dentro de esta problemática, en las que no se genera ningún tipo de intervención, ya sea porque no son problemáticas o porque el nivel de abandono de responsabilidades, por parte de los propietarios de la vivienda, lleva a que no estén al tanto de la situación o no estén en condiciones de regularizarla.

CAPITULO 3 “Síntesis y Reflexiones Finales”

En este último capítulo del presente trabajo, se planteará a continuación una síntesis de lo expuesto en los dos capítulos precedentes a los efectos de reflexionar sobre las implicancias que tiene la noción de *derecho a la ciudad* en Montevideo en la actualidad.

Por otro lado, y teniendo en cuenta el objeto de estudio del presente trabajo, se plantearán algunos desafíos, actuales y futuros, del abordaje del fenómeno de viviendas ocupadas en Montevideo.

Por último, resulta menester incorporar una línea reflexiva en torno al rol que puede desarrollar el colectivo profesional de los Trabajadores Sociales en el reconocimiento y abordaje de esta problemática.

3.1 Implicancias del *derecho a la ciudad* en Montevideo

Como se ha expresado anteriormente, el *derecho a la ciudad* es el resultado de un desarrollo histórico determinado, el cual está enmarcado en el proceso de transformación histórica, descrito por Lefebvre (1978), que ha experimentado la realidad urbana.

Hoy en día, resulta menester considerar las ciudades, en sus dos acepciones, tanto física como política, y sobre todo esta última, que las coloca como espacios de lucha social entre el conjunto de actores e instituciones que la componen.²⁶

En este marco, es necesario retomar lo expuesto en relación a la necesidad de considerar a las ciudades como plataformas de derechos territorializadas, en el entendido que todos los ciudadanos que residen en ellas deberían acceder al “usufructo equitativo” de los recursos que las mismas concentran y proporcionan.

Sin embargo, como lo expresa Borja (2005) en las ciudades no solo se concentran las redes de intercambio, también son centros de concentración de poder y dominación. Su territorio, según argumenta, funcionaría como protector de la igualdad de sus ciudadanos, pero las “realidades físicas y sociales” expresan la exclusión de algunos, frente a los privilegios y el pleno disfrute de “libertades urbanas” de otros.

Como lo hemos planteado en los capítulos anteriores, en Montevideo no todos los ciudadanos acceden a usufructuar los recursos y oportunidades que la ciudad proporciona, por lo que resulta relevante el cuestionarnos ¿En qué medida la introducción de la noción del *derecho a la ciudad* en Montevideo puede contribuir a mejorar la efectivización de los derechos de los ciudadanos que la habitan?

Debatir la noción de *derecho a la ciudad* en Montevideo es una cuestión clave en la problematización de la realidad social de la ciudad.

Para conquistar el derecho a la ciudad, es necesario primero difundir lo que es, activar los procesos de movilización social e incidir en la formulación de políticas públicas (Sugranyes y Mathivet, 2010: 27).

Si bien es cierto que en la actualidad la referencia al *derecho a la ciudad* es explícita dentro los objetivos transversales del Plan Nacional de Vivienda vigente, no queda claro cuál es su alcance en materia de políticas habitacionales que tiendan a garantizarlo.

Por otra parte, si bien la introducción de la LOTDS en el año 2008, ha significado un avance en materia de instrumentos jurídicos que pueden utilizarse como facilitadores

²⁶ Ver Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

del ejercicio de este derecho integral, y a su vez como limitantes de la propiedad privada (expropiaciones, prescripción adquisitiva, cartera de tierras, etc.), en el caso de nuestro país, el *derecho a la ciudad* no está respaldado constitucionalmente.

El hecho de que este respaldado constitucionalmente no significa reducirlo a derecho a la accesibilidad, sino que representa legitimar su lucha. En tal sentido Jouffe (2014) expresa la necesidad de que dicho derecho se mantenga lo suficientemente ambiguo como para poder ser interpretado en función de cada lucha social, lo que se condice con el planteamiento original de Lefebvre de mantenerlo como un “grito ético”.

En este marco, es que se desarrollan lo que Bourdieu (2009) expresa como las luchas por la apropiación del espacio, las cuales pueden asumir diferentes formas y están condicionadas por el capital que los individuos posean.

De tal manera, el *derecho a la ciudad*, como lucha colectiva debe tender a generar políticas de Estado, que apunten a modificar la construcción política del espacio actual, con el objetivo de disminuir el impacto negativo del mismo y potenciar la adquisición de capital en su forma social, cultural, económica y simbólica (Bourdieu, 2009) a través de una matriz de derechos territorializada.

Por otra parte, Peter Marcuse (2010) introduce una distinción, que resulta sumamente pertinente retomar, en relación a la diferencia entre el planteo de Lefebvre y los planteos expresados en las Cartas mundiales por el *derecho a la ciudad*.

En el origen del concepto Lefebvre planteaba la idea del *derecho a la ciudad* como una reivindicación singular²⁷, que pudiera contener las demandas de cambio social bajo el horizonte de una sociedad diferente. En congruencia con ello se resalta “(...) la importancia estratégica de vincular los derechos separados en un movimiento por un derecho único que los englobe a todos (...)” (Marcuse, 2010: 93).

En definitiva, queda claro que cuando se plantea la noción de *derecho a la ciudad* estamos hablando de un derecho integral, colectivo y revolucionario, ya que promulga

²⁷ En contraposición a “los derechos en las ciudades”, concepción plural implementada según Marcuse (2010) en algunas “Cartas del derecho a la ciudad”.

una reconfiguración de la estructura espacial y de las relaciones sociales que se desarrollan en la ciudad hoy en día.

3.2 Desafíos en el abordaje de la problemática de viviendas ocupadas irregularmente en Montevideo

Por lo expuesto en el capítulo 2 se puede comprender el fenómeno de las viviendas urbanas ocupadas como una problemática que trasciende las fronteras geográficas y temporales.

En nuestro país, si bien se pueden mencionar antecedentes en el siglo XIX, es un fenómeno de larga data que en la actualidad adquiere características particulares que es necesario tener en cuenta.

Las situaciones de viviendas ocupadas pueden contextualizarse en lo que Fernández Wagner (2004) plantea como un “cambio histórico del habitar”, que se enmarca en una reestructuración productiva y un cambio histórico en la relación Estado – Mercado.

En tal contexto, asistimos en la actualidad a una conjunción de procesos como la mercantilización de los servicios urbanos, fragmentación socio-espacial, desindustrialización y reindustrialización selectiva (Fernández Wagner, 2004), así como a la transición del modelo de predominancia de seguros universales a un modelo mixto, que combina prestaciones universales con políticas focalizadas.

El desarrollo de la problemática de viviendas ocupadas en esta coyuntura, responde a la complejidad de un fenómeno multidimensional, donde inciden factores tan diversos como el abandono de inmuebles urbanos, procesos de precarización laboral y desafiliación social, el déficit habitacional, la mercantilización de la vivienda y el suelo urbano, entre otros.

De esta forma, la combinación de tal diversidad de factores repercute de buena forma en la composición heterogénea de la población que actualmente se encuentra ocupando viviendas urbanas en Montevideo.

A dicha complejidad, hay que agregarle que actualmente no se cuenta con un relevamiento exhaustivo que permita dimensionar el volumen del fenómeno a nivel departamental, y mucho menos a nivel nacional.

En tal sentido, se considera de suma relevancia poder acceder a relevar el número de viviendas urbanas ocupadas en Montevideo con la mayor precisión posible, lo cual representa un desafío a futuro, a fin de mejorar el diagnóstico y abordaje de la problemática.

Por otra parte, si bien existen recursos estatales destinados a la intervención en la problemática, los cuales ya vienen con un bagaje interesante de experiencia y trabajo interinstitucional, su accionar se encuentra limitado a un número acotado de ocupaciones colectivas, con gran dificultad en la intervención de ocupaciones de propiedad privada.

De tal forma, la propiedad privada emerge como un obstáculo al momento de abordar las situaciones de ocupación de fincas, independientemente de que dicho inmueble se encuentre en situación de abandono, ya que el Estado actualmente, salvo excepciones, no puede intervenir en viviendas de propiedad privada individual.

Es a partir de este tipo de situaciones que se vuelve trascendental regular jurídicamente las situaciones de abandono de viviendas. Por lo que se presenta como uno de los principales desafíos en el abordaje de esta problemática, la aprobación del proyecto de ley sobre "inmuebles declarados judicialmente en abandono", de manera de dotar al Estado de herramientas jurídicas para intervenir.

Por otro lado, en lo que refiere a la población que se encuentra ocupando viviendas en nuestro país, es importante resaltar que son pasibles de ser denunciadas penalmente por el delito de usurpación, normativa que criminaliza las ocupaciones y no toma en

cuenta que el inmueble ocupado sea destinado para vivienda, ni las condiciones socio-económicas de dichas personas.

En consonancia con ello, las situaciones de ocupación de una vivienda que se resuelven a través de la exclusiva acción judicial tienden a abordar la problemática como si el único derecho vulnerado fuera la propiedad privada.

En este contexto, resulta menester presentar el desafío de modificar la normativa vigente de forma de despenalizar las ocupaciones, por lo menos en las circunstancias en que se compruebe que el inmueble ocupado se encontraba en situación de abandono y dicha finca sea utilizada para casa-habitación.

La penalización de las ocupaciones no resuelve la problemática, sino que la agrava ya que como hemos expresado en el presente trabajo, a la complejidad y multi-dimensionalidad del fenómeno se le agrega un factor más, que es la judicialización de las situaciones, con la posibilidad que “los ocupantes” terminen procesados y hasta incluso privados de libertad.

En definitiva, esta circunstancia jurídica termina profundizando la precariedad del ocupante. Como lo plantea Artese (2012), además de ser catalogados como ilegales por las mismas normativas que dicen defender sus derechos, estos ciudadanos terminan siendo penalizados por el Estado, el que además de rotularlos como “ocupantes precarios” e “intrusos”, los sentencia como “delincuentes”.

Como lo expresan Gonzalez y Nahoum (2011) la despenalización de las ocupaciones es necesaria sobre todo teniendo en cuenta, que el propio Estado actualmente no tiene la capacidad de brindar una solución a quienes se encuentran en esta situación.

Por otra parte, en lo que refiere a medidas tendientes a prevenir y mitigar el impacto del fenómeno de ocupación irregular de viviendas en Montevideo, es necesario mencionar la regularización del mercado de alquileres.

Como ya fue descripto con anterioridad y detalle, el mismo fue desregularizado durante el último periodo de facto, hace ya más de cuatro décadas, y su desregulación actual repercute directamente en el alto grado de mercantilización que tiene la

vivienda urbana en nuestro país y por lo tanto en el crecimiento de la informalidad habitacional y urbana.

Tal desafío no debe ser entendido solo como una tarea del sistema político, sino que también es responsabilidad de la sociedad civil y sus organizaciones ejercer la presión social necesaria, mediante la reivindicación y movilización, para que el mismo sea regulado, ponderando su consideración como derecho y propulsando un necesario proceso de desmercantilización de la vivienda.

A propósito de este desafío, David Harvey plantea de manera muy concisa las implicancias del mismo:

Cuestionar el papel dominante del valor de cambio en el suministro de un valor de uso como la vivienda, por ejemplo, supondría cambiar la forma y el papel del dinero y modificar, si no abolir, el régimen de derechos de propiedad privada que tan bien conocemos (Harvey, 2014: 29).

En este marco, las situaciones de viviendas urbanas ocupadas, así como otros fenómenos sociales derivados de la cuestión social actual, conllevan al debate y problematización de instituciones tan longevas y arraigadas como la propiedad privada misma.

En tal sentido, se puede incorporar un último desafío relacionado a la generación progresiva de procesos de interpelación de las estructuras sociales dominantes, bajo el horizonte de construir sociedades más equitativas, en donde el rol y aporte que pueden llegar a desempeñar diversos colectivos profesionales, mediatizados por un pensamiento crítico, es indispensable.

3.3 Rol del Trabajo Social en el ejercicio del *derecho a la ciudad* y el abordaje de la problemática de viviendas urbanas ocupadas irregularmente

En este contexto, se torna predominante el rol que puede llegar a desempeñar el colectivo profesional de los Trabajadores Sociales, en lo que respecta tanto al aporte de la comprensión del fenómeno, como a su abordaje.

En lo que respecta al Trabajo Social, dicho rol tiene que estar en estrecha vinculación con el proyecto ético-político profesional, el cual es entendido como

(...) la búsqueda múltiple y cotidiana por la construcción colectiva de una dirección social hegemónica que permita alimentar críticamente las prácticas profesionales en el sentido del enfrentamiento y superación del conservadurismo, y por ello, es legatario de los intentos latinoamericanos precedentes (la Reconceptualización y el proceso de Renovación que supuso en algunos países) y se inserta en un proyecto político societario más amplio (Marro, 2005: 70).

En congruencia con ello, una de las cuestiones que se puede esbozar como un desafío para dicho colectivo en el futuro próximo, lo representa la articulación del proyecto ético-profesional con el movimiento social de reivindicación del *derecho a la ciudad*.

Semejante desafío se presenta como revolucionario, en la medida en que en el fondo la reivindicación del *derecho a la ciudad*, implicaría una reconfiguración de la estructura espacial y de las relaciones sociales que se desarrollan en la ciudad hoy en día.

Por lo que plantear la noción de *derecho a la ciudad* conlleva a

(...) la construcción de una nueva ciudad, inclusiva e incluyente, donde se puede realizar y reproducir la vida en plenitud y esto implica necesariamente la deconstrucción de ciertas urbanizaciones y urbanidades que fomentan la enajenación individual y social (Viera, 2012: 39).

En consonancia con ello, plantea Fernández Wagner (2007) que en el marco de la región, hay países como Brasil, en donde la reforma urbana se ha planteado como una lucha por una restauración de derechos plena, edificada sobre los principios de función social de la propiedad, separación del derecho a construir del derecho de propiedad, la planificación participativa y democrática, y donde en definitiva el proceso de urbanización tienda a ser un dispositivo de reparación de la injusticia social.

En este contexto, el colectivo profesional de trabajadores sociales tiene mucho que aportar, y en tal sentido, no es menor que todas las profesionales entrevistadas formen parte del mismo, y a su vez estén en cargos de diseño y ejecución en lo que concierne a políticas urbano-habitacionales.

En este punto es interesante mencionar como desde los diferentes espacios socio-ocupacionales el colectivo profesional puede llegar a hacer su aporte, en el desarrollo de lo que Mioto y Lima (2009) mencionan como procesos interventivos políticos-organizativos, de planificación y gestión y socio-asistenciales.

El desarrollo de los diferentes procesos de intervención mencionados debe estar orientado por lo que Mioto y Lima (2009) manifiestan como finalidad de las acciones profesionales de nuestro colectivo, es decir, la construcción de un proceso emancipatorio tendiente a generar la percepción de los individuos como sujetos enmarcados en la sociedad, con la capacidad de realizar cuestionamientos sobre el orden social establecido, de reivindicar sus derechos, pretendiendo la satisfacción de sus necesidades, sean estas materiales o de otra índole.

Finalmente, resulta menester retomar lo que Lefebvre (1983) planteaba en relación a que la ciudad funciona como un centro de concentración de riquezas, poder y monopolización de la cultura, y como consecuencia, estalla.

En tal sentido, es importante tener presente el carácter contradictorio de las ciudades, las cuales se posicionan como el hábitat donde

La alienación urbana recubre y perpetúa todas las alienaciones (...) Cuanto más concentra los medios para vivir, más se hace difícil para la vida (Lefebvre, 1983: 98).

Es en esa compleja relación dialéctica de enajenación entre estructuras e individuos, que el Trabajo Social articulado con otros colectivos profesionales, debe hacer la diferencia.

En el compromiso ético de participar en la construcción de un proyecto societario en el cual, la ciudad concebida como plataforma territorializada de derechos, conlleve a producir sociedades con mayores niveles de justicia social para todos sus habitantes.

BIBLIOGRAFIA

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006) "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana". Mimeo. INDES. Washington D.C., Estados Unidos.

Aravena, S. et al (2014) "La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina". Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.

Batthyány, K. y Cabrera, M. (2011) "Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial". Impreso en Tradinco S.A. Montevideo, Uruguay.

Borja, J. (2005) "La ciudad conquistada". Alianza. Madrid, España.

Bourdieu, P. (1999) "Los efectos del lugar" en: La miseria del mundo. Editorial Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina. pp.119 a 124

Castel, R. (1997) "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

Couriel, J. (2010) "De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo". Editorial Trilce. Montevideo, Uruguay.

Engels, F. (S/F) "Contribución al problema de la vivienda". Ediciones en lenguas extranjeras. Moscú, Rusia.

Giraldo, F. et al (2006) "Hábitat y pobreza. Los objetivos de desarrollo del milenio desde la ciudad". ONU HABITAT. Bogotá, Colombia.

González, G. y Nahoum, B. (2011) "Escritos sobre los sin tierra urbanos: causas, propuestas y luchas populares". Editorial Trilce. Montevideo, Uruguay.

Hardoy, J. y Satterthwaite, D. (1987) "La ciudad legal y la ciudad ilegal". Editorial GEL: IIED. Buenos Aires, Argentina.

Harvey, D. (2014) "Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo". Editorial IAEN. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Diecisiete%20contradicciones%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf>

Kaztman, R. (1996) "Marginalidad e integración social en Uruguay". CEPAL. Montevideo, Uruguay.

Lefebvre, H. (1976) "Espacio y Política: El derecho a la ciudad, II". Editorial Península. Barcelona, España.

Lefebvre, H. (1978) "El derecho a la ciudad". Editorial Península. Barcelona, España.

Lefebvre, H. (1983) "La revolución urbana". Alianza Editorial. Madrid, España.

Marshall, T.H. (1998) "Ciudadanía y clase social". Alianza Editorial. Madrid, España. Pág. 22-36.

Oszlak, O. (1991) "Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano". Editorial CEDES/Humanitas. Buenos Aires, Argentina.

Sugranyes, A. y Mathivet, C. (2010) "Ciudad para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias". Santiago de Chile, Chile. Disponible en: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402

Terra, C. (2012) "Nociones básicas". Curso hábitat y territorio. FCS.

Valles, M. (2007) "Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional". Editorial Síntesis S.A. España.

ARTICULOS

Artese G. et al. (2012) La dignidad humana: ¿responsabilidad urbana? Planeamiento territorial y derecho a la ciudad. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 10, pp. 278-307.

Baráibar, X. (2001) Algunas vinculaciones entre los procesos de exclusión social y los cambios en el mundo del trabajo. *Serviço social & Sociedade*, Vol 22, nº 65, pp 172-195.

Baráibar, X. (2007) Poco, Para Pocos y Por Poco Tiempo: Políticas Sociales en Tiempos de Emergencia. *Revista Escenarios*, 12. Octubre. Espacio Editorial. Revista Institucional de la Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata. Bs.As. PP.. 25-33

Baráibar, X. (2009) Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia "por defecto" de la dimensión territorial. *Fronteras*, 5, pp. 59-71. Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Publicaciones/Fronteras/fronteras.pdf>

Bourdieu, P. (1996) Espíritus de Estado. *Revista Sociedad*, 8. UBA, Facultad de Ciencias Sociales, Bs.As, pp. 5-29.

Correa Montoya L. (2010) ¿Qué significa tener Derecho a la Ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Territorios*, 22, pp. 125-149.

Fernández Wagner, R. (2004) La construcción y deconstrucción histórica de lo social en el acceso a bienes y servicios del hábitat. *En Boletín del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile*. Año/Vol 19 Número 050. Santiago de Chile, PP 13-22

Fernández Wagner, R. (2007) La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina. *En Compilación de ponencias de la V Jornada Internacional de Vivienda Social*. Valparaíso, pp. 168-177.

Filardo, V. y Aguiar, S. (2011) Segregación espacial en Montevideo. Posiciones sociales en la ciudad. *Artículo en PDF*, pp. 121-144. Disponible en internet en:

<http://www.geug.edu.uy/wpcontent/uploads/2012/08/Ver%C3%B3nica-Filardo-Sebasti%C3%A1n-Aguiar-Segregaci%C3%B3n-espacial-en-Montevideo.-Posiciones-sociales-en-la-ciudad.pdf>

Franco, J. y Raffo, A. (2014) La utopía realizable de la “propiedad colectiva” en La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina. *Ediciones Trilce*. Montevideo, pp. 63-76.

Gordillo Bedoya, F. (2005) El Hábitat mutaciones en la ciudad y el territorio. *Tabula Rasa*. Bogotá, No 3: 137-149, enero-diciembre de 2005.

Jouffe, Y. (2014) Contra el derecho a la ciudad accesible. Perversidad de una reivindicación consensual. En *Ciudad para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile, pp. 45-58. Disponible en: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402

Kaztman R. y Retamoso A. (2005) Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, N° 85, pp. 131-148.

Kaztman R. (2008) Territorio y Empleo: circuitos de realimentación de las desigualdades en Montevideo. *Prisma*, 23, pp. 49-73.

Kralich S. y Lerena Rongvaux N. (2014) Derecho al suelo y ciudad, en América Latina: La realidad y los caminos posibles. *Bitácora*, 24, pp. 173-200.

Marcuse, P. (2010) ¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad? en *Ciudad para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile, pp. 91-102. Disponible en: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402

Marro, K. (2005) Hacia la Construcción de un Trabajo Social Crítico Latinoamericano: Algunos elementos para su Problematización. *Cátedra Paralela*, 2, pp. 59-75.

Mioto, R. y Lima, T. (2009) A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. *Revista Textos & Contextos*. Porto Alegre. Enero-Junio, v. 8 n.1 p. 22-48.

Viera, E. (2012) Derecho a la ciudad – Herramientas de inclusión social en Latinoamérica. *Revista Electrónica de Psicología Política*. Julio-Agosto, Año 9 Número 28, pp. 27-47.

Wacquant, L. (2007) La estigmatización territorial en la edad de la marginalidad avanzada. *Artículo en la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Unisinos*. Setiembre-Diciembre, Vol 43 Número 003, pp 193-199.

Zicavo, E. (2009) Construcción de identidades urbanas en viviendas ocupadas de la Ciudad de Buenos Aires. *Margen*, 54, pp. 1-9. Disponible en: <http://www.margen.org/suscri/margen54/zicavo.pdf>

FUENTES

Carta de Atenas (1934)

Carta Mundial por el Derecho a la ciudad (2005)

Censo Nacional de Población (2011)

Di Paula, J.: Relaciones divergentes entre política habitacional y política urbana, en el área metropolitana de Montevideo. Conferencia ALFA – IBIS. Valparaíso, 2003. Disponible en: http://www.universidadur.edu.uy/reahvi/paginas/ponencias/pdf/ulacav_10.pdf

Fincas Abandonadas. Respuestas Interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples. Serie de Investigaciones: Derechos humanos en las políticas públicas. N° 4. Disponible en: <http://www.defensordelvecino.com.uy/wp-content/uploads/2014/09/fincas-abandonadas-web-1.pdf>

Ley 18.116. Disponible en Internet: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18116&Anchor=>

Plan Nacional de Vivienda (2010-2014)

Plan Quinquenal de Vivienda (2015-2019)

Programa de mejoramiento de barrios. Unidad de evaluación y monitoreo. Informe técnico: Relevamiento de Asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011. Disponible en Internet: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_G241/piai-2011.pdf

Proyecto de Ley “Inmuebles Declarados Judicialmente en Abandono”. Disponible en Internet: <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2012060899-00.htm>