

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

**De barrio jardín a zona roja.**  
Políticas públicas habitacionales y segregación  
territorial en Casavalle

**Mariana Núñez Cabral**  
Tutora: Beatriz Rocco

**2019**

## Resumen

Este trabajo tiene como objeto de análisis las políticas públicas habitacionales implementadas en Casavalle, y su relación con los procesos de segregación sociourbana.

Centrándonos en esta área específica de la ciudad pero intentando reflejar lo que sucede a nivel de Montevideo en general, se pretende reflexionar sobre la incidencia del modelo de desarrollo neoliberal y los cambios en el mundo del trabajo en los procesos de segregación territorial y social, que desde las últimas décadas del siglo XX experimenta la ciudad de forma creciente. Este distanciamiento en el espacio, en la medida que es reforzado y retroalimentado por otros tipos de segregaciones en las principales esferas de socialización de los individuos, trae consecuencias significativas en los mecanismos de integración social.

Estos procesos de transformación en las ciudades fueron consolidando territorios segregados y estigmatizados, siendo Casavalle un ejemplo de ello. Es una zona que concentra altos índices de vulnerabilidad social y una multiplicidad de precariedades (habitacional, laboral, económica, ambiental). Pero que al mismo tiempo fue escenario de diversas políticas públicas habitacionales que se implementaron a nivel nacional y departamental, transformándola en un “campo de experimentación”. Estas intervenciones estatales fueron determinantes en su proceso de conformación urbana.

Para dar cuenta de ello, en el presente documento se analizará el accionar del Estado uruguayo a nivel de política habitacional, intentando dar cuenta de las dificultades que presentaron (y presentan) los sectores de menores ingresos en el acceso a una vivienda digna y el rol que juega el mercado formal de suelo en este sentido.

Si bien en los últimos años se han llevado adelante acciones específicas en la zona de estudio que buscan revertir estos procesos, debido a la complejidad del fenómeno y sus diversas variables, constituye un gran desafío.

Palabras claves:

Políticas públicas habitacionales, Segregación territorial, integración social

## Tabla de contenidos

Introducción.....	4
Capítulo 1. El Estado uruguayo y su intervención en el área habitacional	
1.1 Transformaciones en el modelo de desarrollo y en el mundo del trabajo.....	8
1.2 Algunos cambios de rumbo a comienzos de milenio.....	12
1.3 Políticas públicas habitacionales en Uruguay.....	14
Capítulo 2. Acceso al suelo urbano y procesos de segregación sociourbana	
2.1 Dificultades en el acceso a la vivienda para los sectores de menores ingresos.....	23
2.2 Mercado de suelo urbano: un actor clave en esta historia.....	25
2.3 Segregación sociourbana en Montevideo.....	28
Capítulo 3. Políticas públicas habitacionales y procesos de segregación territorial en Casavalle	
3.1 Un poco de historia: proceso poblacional.....	35
3.2 El lugar de residencia como fuente de capital social.....	40
3.3 Un plan específico para la zona: Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle.....	44
Reflexiones finales.....	48
Bibliografía.....	51
Anexos .....	55

## Introducción

El presente documento corresponde a la monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El mismo se propone como objeto de análisis las políticas públicas habitacionales implementadas en Casavalle, y su relación con los procesos de segregación sociourbana. Lo que se intentará es, a partir del conocimiento de estas políticas, reflexionar sobre la condición actual de Casavalle, sobre los procesos de segregación residencial y fractura social que aquí se evidencian, convirtiéndola en una de las zonas más precarizadas y estigmatizadas de Montevideo.

Estos procesos de distanciamiento entre los estratos sociales caracterizan al Montevideo actual (así como a muchas otras ciudades latinoamericanas) teniendo implicancias importantes en el territorio y en el tejido social. Pero esta separación física entre las clases no es un proceso nuevo, sino que data de los años 40 cuando los sectores de altos ingresos comienzan a trasladarse al este de la ciudad, mientras que a partir de 1960 los más pobres se desplazan desde las áreas centrales a las periféricas (Katzman, 2004). Pero en las últimas décadas ha alcanzado dimensiones muy significativas así como diversas formas de expresión, trayendo consigo otras consecuencias más allá de las diferencias en la apropiación del suelo urbano.

A la fragmentación espacial se le suma la fractura social, la ruptura de lazos de integración entre los habitantes, en donde los distintos ámbitos de relación de los individuos (barrio, escuela, liceo, trabajo) son cada vez más entre “iguales” (en relación a la clase social), dejando así atrás la idea de sociedad integrada, con bajos niveles de desigualdad social, considerada “modelo” para una América Latina de comienzos de siglo XX.

Deteniéndonos en la zona de Casavalle pero intentando reflejar lo que sucede en un nivel más amplio de la ciudad en general, se pretende reflexionar acerca de la incidencia de las políticas públicas en estos procesos de fragmentación y exclusión, al obedecer principalmente a fines de la década del 80, a un modelo de desarrollo que modificó sustancialmente las formas de concebirlas.

Aún hoy, con la asunción hace 14 años de un gobierno de izquierda cuyas políticas sociales priorizaron la atención de los más vulnerables, el revertir estos procesos constituye un gran desafío. Es que, como plantean Filgueira y Errandonea (2013:55), “una vez

instalada la fractura ciudadana, su reversión exige un esfuerzo que vas más allá de la recuperación del empleo y del salario, o al menos requiere una movilización mucho más sinérgica de algunos de sus factores causales”.

Se toma Casavalle como área de estudio por varias razones:

Se trata de una zona que concentra altos índices de vulnerabilidad social y una multiplicidad de precariedades (habitacional, laboral, económica, ambiental). Si bien coexisten poblaciones con mejores condiciones habitacionales y laborales, predomina la de estratos bajos y joven, con altos índices de desempleo y bajo nivel educativo de los jefes de hogar, siendo una de las zonas que presenta niveles más altos de pobreza de Montevideo, en relación al nivel de ingreso o Necesidades básicas insatisfechas (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle. Avance Plan Parcial, 2014).

A su vez, es una de las zonas que ejemplifica el devenir histórico de las políticas habitacionales en nuestro país, ya que a lo largo de los años se ha convertido en un “muestrario” de los diversos planes y programas habitacionales (tanto nacionales como departamentales), transformándola en un gran “campo de experimentación” (Cecilio et. al, 1999).

Y finalmente, debido a que me encuentro trabajando allí en un dispositivo de abordaje territorial, lo que me ha llevado a tomar contacto con esta área de la ciudad, evidenciando como estos procesos se hacen presente en la dinámica diaria de sus habitantes.

A la hora de delimitar el área geográfica que comprende Casavalle surgieron posturas distintas según la fuente consultada. Como plantea Alvarez Pedrosian (2013:29) “la vaguedad y la ambigüedad para delimitar el territorio de Casavalle hacen a la problemática de la compleja construcción de su identidad hasta el presente (...) La voz Casavalle es un nombre propio sin sujeto definitivo”.

Desde la visión municipal, Casavalle se encuentra en la zona de interfase urbano-rural, al norte del área urbanizada de Montevideo, estando delimitada al sur por el Bvar Aparicio Saravia, al este por la Av. Pedro de Mendoza y al oeste por el arroyo Miguelete y Av. de las Instrucciones (Lombardo, 2005).

Sin embargo, la delimitación que realiza el Instituto de Estadística (INE) es diferente y si tomamos como referencia el Plan Cuenca Casavalle los límites territoriales se extienden

aún más ya que comprende un área muchísimo mayor, abarcando parte de los barrios de Manga y Piedras Blancas.

En este trabajo me basaré en la delimitación que realiza el INE, entendiendo como Casavalle a un área extensa comprendida por: Av de las Instrucciones, Av San Martín, Camino Capitán Tula, Av Pedro de Mendoza, Matilde Pacheco de Batlle y Ordoñez, Azotea de Lima, Teniente Rinaldi, Canoa, Teniente Galeano, Av Pedro de Mendoza, Aparicio Saravia, José Iraola, Gilberto Bellini, Av San Martín, Av Burgues, Dr José María Silva hasta el Arroyo Miguelete (ver Figura 2 en Anexos).

En base a lo expuesto, este trabajo se plantea como objetivo general analizar la vinculación existente entre las políticas públicas habitacionales y la segregación territorial en la zona de Casavalle.

Y los siguientes objetivos específicos:

- Analizar el accionar estatal en materia habitacional en Casavalle, desde comienzos de siglo XX a la actualidad.
- Reflexionar sobre los efectos en las políticas públicas habitacionales, en el territorio y en el tejido social a partir del giro neoliberal.
- Reflexionar sobre la incidencia de las políticas públicas habitacionales en los procesos de segregación sociourbana en Casavalle y la posibilidad actual de revertirlos.

Las categorías analíticas que se entiende pertinente desarrollar según los objetivos planteados son: políticas públicas habitacionales y segregación territorial.

La metodología de trabajo utilizada es fundamentalmente de carácter teórico, a partir de búsqueda, revisión y análisis de bibliografía existente sobre los temas que aquí se pretenden profundizar y reflexionar, intentando reflejar como estos procesos se expresan en el territorio de estudio. Debido a que, como se mencionó al principio, Casavalle es una de las áreas más precarizadas de la capital donde se ha desplegado una multiplicidad de políticas públicas, se han realizado diversos trabajos e investigaciones sobre la zona, algunos de los cuales serán tomados como referencia para este trabajo. A su vez, se presentarán algunos datos sociodemográficos a partir del censo de 2011 realizado por el

Instituto Nacional de Estadística (INE), como forma de caracterizar ciertos aspectos que se hacen presentes en la zona de estudio.

Como forma de ordenar y exponer con claridad lo que aquí se pretende, este documento se estructura en 3 capítulos.

En el primero se comenzará contextualizando al Uruguay de las primeras décadas de siglo XX, para posteriormente mencionar las transformaciones económicas, sociales y políticas a partir del giro neoliberal, así como los cambios en el mundo del trabajo. Se expondrán luego algunos cambios de rumbo en la conducción política del país a partir de la asunción del gobierno frenteamplista a comienzos del nuevo siglo. Y como tercer punto de este capítulo se analizará la intervención del Estado en materia habitacional, desde comienzos de siglo XX a la actualidad, con la idea de enmarcar que las acciones que se llevaron adelante en Casavalle respondieron a lógicas y formas de gestión que se implementaron a nivel de política nacional y departamental, y por lo tanto respondieron a un modelo de desarrollo y a una concepción de política pública específica.

En el segundo capítulo se abordará las dificultades que se presentan en el acceso a la vivienda para los sectores de menores ingresos y el rol que juega el mercado de suelo en este sentido. Se problematizará también sobre los crecientes procesos de segregación territorial, explicitando sus efectos no sólo en la conformación espacial de la ciudad sino también en el tejido social montevideano.

En el último, me centraré en la zona de Casavalle, para analizar cómo lo “macro” se expresa en lo “micro”, es decir cómo estos procesos condicionaron (y condicionan) al territorio y su población. Se comenzará realizando un recorrido sobre las políticas públicas habitacionales allí implementadas, intentando vincular como estas, sumadas a los cambios en el mercado de empleo y en la órbita estatal, fueron determinantes de lo que es Casavalle hoy en día.

Finalmente se expondrán las conclusiones de este trabajo, producto de todo lo anteriormente analizado.

## **Capítulo 1. El Estado uruguayo y su intervención en el área habitacional**

### **1.1 Transformaciones en el modelo de desarrollo y en el mundo del trabajo**

A partir de 1930, influidos por los cambios en los paradigmas de desarrollo de los países europeos, comienzan a desarrollarse en la mayoría de los países de América Latina (aunque con expresiones distintas en cada uno) los llamados Estados de Bienestar, caracterizados por una intervención estatal activa en la regulación de la economía y en la provisión y financiamiento del bienestar social. El eje de integración a la sociedad pasa a ser el trabajo, por lo que su acceso no sólo garantizaba un salario, sino también una serie de prestaciones sociales orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias (Baráibar, 2005).

Si bien la orientación de las políticas aplicadas fue similar en la mayoría de los países latinoamericanos, el desarrollo y los resultados de estas fueron muy heterogéneos en cada uno de ellos, dependiendo del grado de expansión del modelo sustitutivo de importaciones, así como de las características sociales, políticas y económicas concretas de cada sociedad.

En el contexto latinoamericano, Uruguay era considerado un país modelo al consolidar tempranamente una matriz de bienestar que promovía una sociedad integrada, con niveles controlados de desigualdad social y un sistema político relativamente estable (Midaglia, 2009). Si bien hay mucho de mito en la idea de Uruguay como la “Suiza de América”, es cierto que la distribución de la riqueza era una de las más equitativas, las tasas de analfabetismo una de las más bajas, mientras que la esperanza de vida al nacer y la cobertura de salud presentaban una de las tasas más altas en comparación con el resto de los países del continente (Katzman, 2004).

Aunque la medida de pleno empleo no se desarrolló en su totalidad, el Estado tenía un rol importante como empleador y conjuntamente con los sindicatos garantizaban el cumplimiento de los derechos laborales. Las industrias, protegidas por el modelo de sustitución de importaciones, también absorbían un número importante de trabajadores y con su producción aseguraban una amplia cobertura de bienes para la población. A su vez, el contexto internacional favorecía las exportaciones, impactando positivamente en la economía del país.

Filgueira (en Baraibar, 2005) clasifica al régimen de bienestar uruguayo como universalista estratificado, dado que si bien se desarrolló un nivel de cobertura relativamente alto de la población a los sistemas de seguridad social, salud y educación, los beneficios, las condiciones de acceso y el rango de protección en los sistemas de seguridad y salud se dieron en forma estratificada, en beneficio de trabajadores urbanos y formales. Aunque el

empleo asalariado en el sector informal y en el ámbito rural nunca implicó seguridad y cobertura social, la expansión del sector industrial y del empleo público, así como el imaginario de movilidad social ascendente operaron como factores de integración social importantes.

En esta percepción de “sociedad integrada” influyeron, según Filgueira y Errandonea (2013), 3 procesos que se dieron en Uruguay durante los primeros 50 años del siglo XX. Uno de ellos fue la intervención estatal en la formalización del mercado de empleo en las ciudades, vinculando a los trabajadores con instituciones de protección social y transformando al empleo en eje de pertenencia a la comunidad. En segundo lugar, la existencia de servicios sociales universales de calidad para toda la población (como el transporte, educación, salud, servicios recreativos) permitió que personas de diferentes estratos sociales compartieran en la cotidiana los mismos servicios. Y por último, la conformación de vecindarios socialmente heterogéneos, en donde el hecho de compartir los mismos problemas vecinales aporta al afianzamiento de los vínculos de ciudadanía entre sus habitantes.

Pero a partir de los años 70 el modelo de bienestar empieza a desgastarse. Los nuevos parámetros de acumulación capitalista a nivel global sumado a los cambios que se producen en el mundo del trabajo hacen que las políticas intervencionistas que lo caracterizaban y el modelo sustitutivo de importaciones se tornen poco compatibles con el nuevo contexto económico internacional.

La redefinición de la intervención estatal y el nuevo estilo de políticas económicas y sociales propuestas para Latinoamérica son sintetizadas en el “Consenso de Washington”, el cual promovía que la asignación óptima de recursos se da a través del mercado, otorgando un rol prioritario al sector privado en la organización de la economía y la sociedad. Planteaba que para integrarse a la economía mundial es necesario modificar el modelo sustitutivo de importaciones, pasando a un capitalismo de libre mercado y de apertura comercial.

Si bien estas medidas fueron adoptadas en la mayoría de los países del continente, es claro que no se puede hablar de resultados homogéneos en lo que refiere a su implementación ni al momento y la intensidad en que se empezaron a introducir modificaciones en cada régimen. De todos modos, se puede establecer que en líneas generales, este nuevo paradigma residual implicó en lo económico, una reorientación de la intervención estatal

dirigida solamente a garantizar un contexto macroeconómico estable que permita el crecimiento, al entender que éste es el factor que genera las oportunidades de ingreso y en consecuencia, se transforma en el mecanismo fundamental para reducir o eliminar la pobreza (Barba Solano, 2009).

En lo social, se produce un abandono paulatino del paradigma del seguro social universal, que tenía como eje al empleo formal y los derechos sociales a él asociados. Los servicios universales como la educación, salud y seguridad social son introducidos al mercado, abriendo paso a la competencia privada. Las prestaciones públicas se focalizaron bajo un formato de programas financiados por agencias internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial) implementando para los sectores más pobres un sistema compensatorio de asistencia social, mientras que el resto de la población debe acceder a bienes y servicios de acuerdo a sus posibilidades en el mercado.

Como plantea Barba Solano (2009) este cambio de orientación no sólo es relevante porque redefinió el escenario para el diseño de las políticas públicas y situó a las principales agencias financieras internacionales como actores centrales en ese terreno, sino porque marcó una ruta alternativa y hegemónica sobre el abordaje de la cuestión social, que se reduce a problemáticas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar, ciudadanía o derechos sociales, económicos o culturales (Baráibar, 2005).

En Uruguay, estas nuevas medidas produjeron serias modificaciones en la matriz de bienestar, que comenzaron a implementarse en forma gradual, con el gobierno militar (instaurado a partir de 1973 hasta 1985) y consolidándose en la etapa democrática, principalmente en la segunda administración (1990-1995) encabezada por Luis Alberto Lacalle. Aunque la desarticulación de la matriz de bienestar no se llevó a cabo de manera radical, estas reformas implicaron un retroceso en materia social y una reorientación de las prioridades de inversión social, propiciando así el deterioro de algunos servicios sociales básicos, especialmente en las áreas de educación, salud y prestaciones sociales (Midaglia, 2009).

Pero a pesar de que estas transformaciones impactaron en el "núcleo duro" del tradicional sistema de protección uruguayo, no se produce el retiro total del Estado ni se dan procesos de privatización de empresas públicas, a diferencia de otros países del continente. Se implementó entonces un sistema de provisión social "híbrido" donde conviven servicios

universales reformulados con otros nuevos, que se desarrollaron de forma focalizada. También se incorporan distintas modalidades de instrumentación de las políticas sociales, alternándose el Estado, la sociedad civil y el mercado como agentes proveedores de bienestar social (Midaglia, 2009).

El área de la vivienda también sufre importantes modificaciones, el Estado deja de tener un papel activo en la regulación de la tenencia, construcción y apropiación del suelo y del mercado inmobiliario. El acceso a la vivienda deja de ser un derecho social para convertirse en mercancía, pasa a ser un “problema del individuo”, debiendo resolverlo en el mercado por el libre juego de la oferta y la demanda (Machado, 2002).

Además de los cambios en el modelo de desarrollo vigente, en el mundo del trabajo también se producen profundas transformaciones, desapareciendo gran parte de los puestos de trabajo estable a los que accedían las clases populares uruguayas. El avance tecnológico desarrollado en décadas anteriores fue sustituyendo mano de obra por maquinaria, dejando por fuera a un amplio conjunto de trabajadores.

Los cambios en las políticas económicas de apertura comercial implicaron una mayor exigencia de competitividad, provocando la caída del empleo industrial, y una reestructuración de los patrones de empleo, impactando en forma negativa en la estabilidad y calidad laboral, en las tasas de sindicalización y en el tejido social de los barrios obreros. El Estado también disminuye su rol como empleador y regulador en las relaciones capital-trabajo, y se produce su retiro de los procesos de negociación colectiva, instaurándose por un período muy breve luego de la reapertura democrática (Filgueira y Errandonea, 2013).

La tercerización, precarización e informalización comienzan a ser características cada vez más frecuentes en el mercado de empleo, acentuando las diferencias entre trabajadores con mayor y menor nivel educativo (en términos salariales, tipos de contratación y oportunidades laborales).

Importantes masas de trabajadores no encuentran lugar en esta nueva dinámica, aumentando en forma considerable el desempleo, que pasa a ser de carácter estructural en los años siguientes, determinando que entre 1980 y 2001 las probabilidades de la población activa de incorporarse a un empleo formal y estable se redujo casi a la mitad (Katzman, 2004). La crisis financiera del año 2002 produce un nuevo impacto en los índices de desempleo, produciendo su incremento, al igual que la pobreza e indigencia en el país.

Esta fragilidad creciente de los vínculos entre los sectores populares urbanos y el trabajo remunerado se fue expresando por varias vías: el incremento de la magnitud y duración del desempleo, el aumento del trabajo informal de subsistencia y del trabajador en relación de dependencia informalizado o precarizado y la creciente vulnerabilidad del micro y pequeño empresario estable de tipo familiar, en la base de la economía de servicios y el comercio (Figueira y Errandonea, 2013).

Como consecuencia de todos estos procesos, el imaginario de sociedad equilibrada comienza a desaparecer y las fragmentaciones en la sociedad uruguaya se hacen cada vez más marcadas en el correr de las décadas siguientes. Los distintos sectores sociales van reduciendo sus posibilidades de interacción en la vida cotidiana segregándose territorial, laboral, social y culturalmente.

## **1.2 Algunos cambios de rumbo a comienzos de milenio**

Las reformas económicas y sociales adoptadas en América Latina en la década del 80 y 90, desembocaron en un paradigma de bienestar residual, que tuvo efectos devastadores en términos de bienestar para amplios sectores, aún en períodos de crecimiento económico. Por este motivo, esos años han sido catalogados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) como de "luces y sombras", porque a pesar de que durante algunos años se restableció el crecimiento económico, han persistido (aunque con particularidades propias en cada país) procesos de reproducción de la pobreza y exclusión, altos índices de vulnerabilidad social, sumado a crecientes problemas de desempleo, subempleo, informalidad y diferenciación social y de género (Barba Solano, 2009).

Pero a comienzos de siglo XXI se producen cambios en la conducción política de varios países de la región. Señalan Midaglia y Antía (2011) que esta oleada de gobiernos de orientación política de izquierda podría explicarse en parte, por el supuesto de que estos nuevos partidos poseían un repertorio de líneas de acción capaz de retomar el crecimiento económico y asegurar niveles aceptables de protección que implicaría mejoras en las condiciones de vida de importantes segmentos sociales.

Aunque no pueda indicarse que estos gobiernos rompan radicalmente con las posturas neoliberales, buscaron restaurar caminos diferentes en campos como los relacionados con el Estado y los recursos destinados a políticas sociales (Uribe Gómez en Baraibar, 2016).

En el caso de Uruguay, en marzo de 2005 asume por primera vez el gobierno nacional el Frente Amplio, en un contexto bastante crítico del país, como consecuencia en parte de la fuerte crisis económica sufrida, y también reflejo de un conjunto de cambios que se dan en un nivel más amplio, y que se manifiesta entre otros, en la pérdida de la capacidad integradora del mercado de trabajo (Midaglia y Antía, 2011).

La población en situación de pobreza superaba los guarismos históricos, afectando principalmente a los hogares con niños y adolescentes a cargo. En el año 2004 la pobreza alcanzó al 39,9% de la población uruguaya, la indigencia a un 4.7%, mientras que la tasa de desempleo llegó a un 17% (Mides et al en Baraibar, 2016).

En el plano económico, si bien persistían elevados niveles de endeudamiento público, la economía del país presentaba signos positivos al encontrarse en una fase de recuperación y expansión, luego de la profunda crisis.

Bajo el lema de "Uruguay social", el gobierno desplegó acciones de reforma en múltiples arenas, promoviendo un conjunto de políticas sociales que aunque no supusieron la reinstalación del clásico patrón de protección prerreforma de los años 90, intentaron recuperar la tradición de bienestar del país (Midaglia y Antía, 2011).

En materia de regulación laboral, el Estado vuelve a tener un papel rector en la materia, a partir de la convocatoria y la ampliación de los Consejos de Salarios, produciendo mejoras significativas en las pautas salariales establecidas vía mercado.

En lo referido a la agenda social, se implementaron políticas de combate a la pobreza y reducción de la desigualdad social (primero el Plan de Atención a la Emergencia Social y luego el Plan de Equidad), focalizadas en los hogares de más bajos ingresos. Estas políticas generaron como consecuencia la disminución de los índices de pobreza e indigencia.

También se implementaron reformas en otras áreas, destacándose las reformas en la salud y en lo tributario, que se fueron consolidando principalmente en el segundo período de gobierno de esta fuerza política (2010-2014).

Siguiendo con el planteo de Midaglia y Antía (2011), la orientación que asumieron algunas de las políticas implementadas por los gobiernos frenteamplistas supusieron una mayor intervención y responsabilidad estatal en los asuntos sociales (principalmente en el campo de las relaciones laborales, asistencia social y salud), sin que esto implicara un cercenamiento de la operativa del mercado en la provisión del bienestar, ni en una

disminución de la participación de la sociedad civil en la instrumentación de los programas sociales, persistiendo un Estado social de tipo híbrido.

Si bien las medidas implementadas en estas últimas décadas han logrado un impacto importante en la reducción de la pobreza y de la desigualdad, y conjuntamente con el crecimiento económico han implicado también una mejora en los índices de desempleo, aún persisten sectores de población que se encuentran en condiciones de precariedad y vulnerabilidad en múltiples sentidos (social, laboral, habitacional, etc), presentando grandes dificultades a la hora de la integración social.

### **1.3 Políticas públicas habitacionales en Uruguay**

Fernandez Wagner y Sepúlveda (2006) entienden las políticas públicas habitacionales y urbanas como el modo que el Estado tiene de regular la riqueza socialmente producida en el ambiente construido. En tanto política pública, implica la desmercantilización de la vivienda (y otros servicios habitacionales) con fines sociales.

En el caso de nuestro país, muchas de las respuestas que se brindaron desde el Estado han contribuido en gran medida a la generación y expansión de la exclusión territorial, en tanto se implementaron en forma fragmentada y descoordinada, centrándose únicamente en la condición de “falta de vivienda”, no incluyendo otras dimensiones que hacen a la problemática.

Para poder entender cómo se fueron dando esos procesos, a continuación se hará referencia a las distintas formas de hacerse presente el Estado en esta área, desde las últimas décadas del siglo XIX a la actualidad.

Señala Magri (2014) que el acceso a la vivienda para las clases populares uruguayas a fines del siglo XIX estaba regido por el mercado mediante la venta o el alquiler, sin más protección legal que la provista por el código civil. En determinadas zonas de Montevideo se desarrollaron iniciativas de inversionistas privados así como también de empresarios industriales que construían viviendas en los alrededores de las fábricas como inversión y utilidad funcional para alojar a sus empleados.

La alternativa habitacional para gran parte de las familias pobres consistía en el alquiler de una pieza en los “conventillos”, construcciones en zonas céntricas con grandes deficiencias

edilicias e higiénicas, pero que constituían la única alternativa de sobrevivir en el centro de la ciudad para los sectores de bajos ingresos, ya que se encontraban próximos a los puestos de trabajo.

Como consecuencia de estas malas condiciones de habitabilidad, en 1878 se emite la Ley de Conventillos, constituyendo la primera intervención estatal en la cuestión de la vivienda, sobre el dominio privado. Sin embargo “la preocupación pública estaba centrada únicamente en las condiciones de salubridad a la que se exponía a la sociedad en su conjunto y no en las condiciones de arreglos de arrendamiento y hacinamiento” (Magri, 2014:38).

Es a partir de 1912, con la segunda administración de José Batlle y Ordoñez, que se da inicio a un proceso de incumbencia estatal en el área habitacional que destacará a Uruguay en el contexto latinoamericano (Magri, 2014). Se producen una serie de estatizaciones y creación de importantes entes públicos, destacándose la nacionalización del Banco Hipotecario (BHU), cuyas funciones se centraron principalmente como ente financiero en el otorgamiento de créditos con garantía hipotecaria. Mediante la exoneración de impuestos a la construcción se promueve la creación de barrios obreros de la industria frigorífica, dando paso así a los barrios de la Teja y Casabó en Montevideo.

En 1921 a través de la ley N° 7395 (conocida como la Ley Serrato), se plasma por primera vez la responsabilidad del Estado en facilitar el derecho a la vivienda. Se promocionan préstamos a largo plazo para la compra de viviendas en el mercado o construidas por el BHU, y su acceso estaba ligada a la inserción de los individuos en el mundo laboral. Si bien estos préstamos permitieron a la clase media poder ser propietaria, quedaban por el camino aquellos sectores que a pesar de estar insertos en el mundo laboral no podían afrontar el sistema de pago. Es por esto que a pesar de que en sus inicios el BHU tenía un criterio de atención universal, en la práctica se orientó a sectores de ingresos medios y medios altos.

Es con el batllismo donde el Estado empieza a intervenir tanto en lo económico como en lo social, forjando la idea de un Estado proteccionista y regulador. Como plantea Magri (2014: 24) “más allá de éxitos y de fracasos, los primeros veinte años del siglo XX son la simiente de la matriz pública en vivienda en el país y compone parte del modelo de bienestar”.

En 1937 se crea el INVE (Instituto Nacional de Viviendas Económicas), como ente descentralizado en la órbita del Ministerio de Obras Públicas, para sectores de menores ingresos. Se construyen complejos habitacionales generalmente de buena calidad reproduciendo modelos europeos de producción habitacional, siendo un instrumento lento y poco eficaz para la producción de viviendas para las capas asalariadas (Machado, 2002). Estas viviendas se ubicaron en la periferia de la ciudad, en las cercanías de las industrias de la época, asociando esta política a la consolidación de barrios obreros.

En términos cuantitativos, este organismo tuvo poco impacto, ya que en los 30 años que estuvo en funcionamiento, las viviendas construidas por el INVE representan menos del 1% de las que se construyeron en esos años (Terra en Ibarra, 2009). En 1977, bajo el gobierno dictatorial, se lo suprime y sus funciones pasan al BHU.

En la década del 40' la Intendencia de Montevideo impulsa el Plano Económico, a través del cual las familias contaban con el plano básico de la vivienda accediendo a exoneraciones en el pago de los derechos de edificación y en los aportes por leyes sociales. Esta política junto a la regulación del mercado de alquileres, permitieron una cobertura de la demanda habitacional de los sectores asalariados (Machado, 2002).

A mediados de siglo, como consecuencia de la migración campo-ciudad que llegaba en busca de mejores oportunidades laborales y las deficiencias que comenzaba a mostrar el modelo de producción, comienzan a formarse los denominados cantegriles, construcciones muy precarias que se ubicaban a las afueras de Montevideo. Para atender a esta población, se construyen en forma residual planes habitacionales municipales conocidos como “Unidad Habitación”, que junto con la construcción de “viviendas de emergencia”, tenían como objetivo la erradicación de cantegriles.

Estas políticas tenían un carácter asistencialista y normativo, buscando “disciplinar” a estos sectores que aparecían como un peligro a la cohesión, salud pública y moral dominante (Machado, 2002). Reflejo de este “disciplinamiento” constituyen el carácter transitorio de estas viviendas entendiendo que una vez adaptados a las condiciones de vida urbana, serían trasladados a una de mejor calidad constructiva, cuestión que nunca se concretó. La Intendencia construyó en los alrededores escuelas, policlínicas y “mercaditos” conformando así nuevos barrios en la periferia.

En 1959 el país sufre una de las mayores inundaciones de su historia afectando la situación habitacional de gran parte de la población, por lo que se crea como respuesta la “Comisión Nacional de Damnificados por las Inundaciones”, que sigue en funcionamiento durante 3 años.

La crisis económica que comienza en el país como consecuencia de un modelo de sustitución de importaciones que ya no es funcional en el mercado mundial, aumento de la inflación y el estancamiento agropecuario, determina que el Estado entre en una etapa de desfinanciamiento. Disminuye la inversión pública en vivienda así como también los créditos que otorgaba el BHU para la compra. La crisis atenta contra el sistema de ahorro y crédito del BHU y contra la promoción de la inversión privada para la construcción de viviendas que éste realizaba. Los ahorros se desvalorizan y los préstamos pasan a ser un “favor político” (Ibarra, 2009).

El impacto de la crisis en el área de la vivienda evidencia las carencias de las políticas implementadas hasta entonces, haciendo necesaria una revisión crítica de las mismas. Se crea en 1963 la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) integrada por profesionales de diversas áreas con el objetivo de elaborar un diagnóstico de la situación habitacional del país y propuestas en esta línea. El informe CIDE desarrolló un estado de situación cualitativo y cuantitativo del parque habitacional y su relación con la condición social de sus habitantes, dando cuenta estadísticamente del déficit y su distribución en relación al ingreso de las familias y su ubicación territorial (Magri, 2014).

En 1968 se promulga la Ley de Vivienda N° 13.728, elaborada en base al trabajo de la CIDE y que a esas alturas no correspondía con la coyuntura de crisis económica, política y social que estaba viviendo el país, dado que promovía la implementación de una política de subsidios a la vivienda como forma de posibilitar el acceso a los sectores con menores recursos e incorpora al sector privado en la política de vivienda, al otorgar préstamos a empresas que construyan viviendas para vender, con la condición de determinar un precio máximo de venta. Se crea la Dirección Nacional de Viviendas (DINAVI) y el Fondo Nacional de Vivienda, estableciéndose la Unidad Reajutable como el patrón monetario base para los créditos con fines habitacionales (Machado, 2002).

Esta ley aportó también la legislación sobre la modalidad de cooperativas de Ayuda Mutua y de Ahorro Previo, lo que permitió la construcción de un importante número de viviendas de buena calidad y a bajo costo, con una fuerte participación de sus beneficiarios. Al año

siguiente se crea la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACOVI) y en 1970 la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua (FUCVAM).

En este marco el INVE se define como el órgano central en el área de producción de viviendas para los sectores de menores ingresos, junto a los municipios y MEVIR (Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, creado en 1967 como respuesta a la deficitaria situación habitacional que presentaban asalariados rurales). Para los sectores de ingresos bajos y medios bajos organizados operaban las Cooperativas de vivienda, y para los sectores de mayor poder adquisitivo se incentivaba la participación de promotores privados en la construcción y venta de viviendas en el mercado, a través de los créditos del BHU.

Con la instauración del gobierno de facto en 1973 la Ley de Vivienda fue ignorada “ya que ésta mantenía los rasgos primordiales del modelo proteccionista, como la planificación estatal y la universalidad en las políticas” (Machado, 2002:101). Igualmente, en el contexto previo a la dictadura militar esta ley tampoco fue respetada. La construcción de “viviendas de emergencia”, para la erradicación de cantegriles en 1972, a través de la Comisión Honoraria de Coordinación y Promoción de Acción Social de la Vivienda no se rigieron por las condiciones mínimas de habitabilidad que establecía la Ley. Estas unidades habitacionales, caracterizadas por deficitarias condiciones edilicias y bajos costos, estaban dirigidas a población en extrema pobreza y se ubicaban en la periferia de la ciudad.

En 1974 se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, como órgano especializado en lo referente a la vivienda, centralizando planes y programas estatales. Tres años después se lo elimina pasando sus funciones (y sus recursos) junto con las de la DINAVI y el INVE al BHU. De esta forma, el BHU monopoliza todo lo relativo al sistema público de construcción de vivienda, hasta la reapertura democrática (Ibarra, 2009).

En ese mismo año con la ley N°14.219 de “libre contratación de arrendamientos urbanos”, el Estado deja de intervenir en la regulación de los alquileres, rigiéndose su funcionamiento exclusivamente a través del mercado, marcando el inicio de una fuerte especulación inmobiliaria. Esto implicó un significativo aumento en el precio de los mismos, limitando las posibilidades de acceso a la vivienda a gran parte de la población.

La industria de la construcción comienza a crecer en este período pero orientada a los sectores de altos ingresos. “Esto podría suponer un corrimiento hacia arriba mediante la

ocupación de los sectores de menos ingresos de las viviendas que éstos dejan vacías pero la pérdida de poder adquisitivo de las clases subalternas implicó un aumento de las viviendas vacías y el mantenimiento del déficit habitacional” (Machado, 2002: 103).

En 1982 cuando aún continuaba el gobierno de facto se desarrolla el “Plan 40 semanas” (llamado así por el tiempo previsto para la construcción de las viviendas), mediante el cual se realojó a familias en situación de extrema pobreza desalojadas de Ciudad Vieja en conjuntos habitacionales ubicados en la periferia montevideana. Este Plan clasificaba a sus beneficiarios de acuerdo a sus perfiles socioeconómicos creando así complejos homogéneos, que fortalecieron la estigmatización negativa y contribuyeron a un distanciamiento cada vez mayor de los diferentes estratos sociales a la interna de las ciudades.

Con la reapertura democrática, en 1985 y los gobiernos sucesivos, se termina de consolidar el nuevo modelo de desarrollo, produciendo grandes cambios en las políticas de vivienda. Vuelve a emerger el movimiento cooperativo (prohibido durante la dictadura) pero la construcción pública en el área vivienda continúa siendo mínima. Los organismos internacionales comienzan a tener un rol protagónico tanto en el financiamiento como en el diseño de las políticas.

En ese período se impulsa desde la intendencia de Montevideo en coordinación con el BHU el “Plan Aquiles Lanza” dirigido a familias que habitaban en cantegriles. La construcción de las viviendas era mediante ayuda mutua, previendo la construcción de 5 mil viviendas al finalizar el quinquenio, cifra que nunca se alcanzó concretando solamente un 9% de lo proyectado (Ibarra, 2009).

A comienzos de la presidencia de Luis Alberto Lacalle, en 1991 se crea el Ministerio de Vivienda Ordenamiento y Articulación Territorial (MVOTMA) que asume junto con el BHU todas las funciones referentes a la vivienda.

Desde el MVOTMA se implementa para las familias de menores ingresos los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), y para su implementación (comenzados con financiación del BID) se hizo necesario la modificación de la legislación vigente, ya que el tamaño de las viviendas eran menores a lo que establecía la ley. Consistían en viviendas de muy bajo costo y mala calidad, de 30 o 32 m<sup>2</sup>, generando procesos de hacinamiento dada sus escasas dimensiones. Las familias beneficiarias debían pagar 2 UR por mes durante 5 años, monto

con el que se financiaría el seguimiento de la post obra, al contar con el 100% del subsidio. De estas construcciones la gran mayoría se localizaron en zonas periféricas de la ciudad, no contando con ninguna en zonas centrales o costeras (Machado, 2002).

De esta forma, la gestión de la política habitacional polariza su actuación, mientras el MVOTMA atiende a los sectores más carenciados mediante un sistema de subsidios y préstamos, el BHU y los sistemas financieros privados satisfacen la necesidad habitacional de los sectores medios y altos con viviendas de mayor estándar, generando que “minimización de costos por un lado, atención al mercado por otro, definen diferenciadas implantaciones urbanas para sus actuaciones, apuntalando de este modo procesos de segregación residencial” (Cecilio, et al 1999:112).

En 1999 surge el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) con el objetivo de atender la situación habitacional de la población que reside en asentamientos establecidos en terrenos públicos, mediante la regularización de los mismos y la instalación de servicios. Este programa era financiado con fondos del BID, quien establece a su vez los lineamientos para su implementación.

La asunción del Frente Amplio al gobierno nacional en 2005 marcó un giro en la conducción política del país. En lo relativo a la vivienda, se produce una reorganización institucional en donde el MVOTMA pasa a ser el organismo rector de la política habitacional, encargado de la coordinación de todos los actores que intervienen en el proceso de la política, incluido el BHU, que recupera su competencia en el otorgamiento de créditos hipotecarios.

En el primer período de gobierno se comienza “un proceso de recomposición institucional en el diseño y en la orientación del sector en función del relacionamiento con los actores sociales y el mercado, donde importó readecuar el curso de planes y programas” (Magri, 2014:144). Se crea una nueva institución, la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) con la finalidad de promover y facilitar el acceso a la vivienda.

En 2007 el PIAI pasa a la órbita del MVOTMA, bajo la denominación de Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), continuando con financiamiento del BID.

En predios públicos ocupados informalmente también opera el Plan Nacional de Relocalizaciones, pero en aquellos en donde por estar en suelos contaminados o indudables

se hace necesario su relocalización. Este programa es coejecutado por el Mvotma y las intendencias departamentales ([www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)).

El área habitacional dirigido a los sectores más pobres si toma un lugar clave en la agenda pública con el gobierno de José Mujica (2010-2014) a través de la creación del Plan Sociohabitacional Juntos, surgiendo por decreto en 2010 y luego aprobado al año siguiente a través de la Ley N° 18.829, en donde se declara la emergencia sociohabitacional de la población en situación de pobreza extrema.

Esta política a nivel nacional, emerge como iniciativa personal del presidente con el objetivo de “combatir la pobreza y la indigencia y recomponer el tejido social en las zonas más postergadas del país” (Revista Políticas N°2, Presidencia de la República apud Magri, 2014:167) partiendo del bien vivienda como factor de afincamiento socioterritorial de las familias. En un principio opera de forma independiente de la cartera de vivienda, financiándose con el sueldo del presidente que dona el 70% y de donaciones de otros organismos y particulares.

La forma de trabajo es a partir de la ayuda mutua y autoconstrucción de vivienda nueva o en la mejora de la ya existente, a través de un trabajo conjunto entre las familias, voluntarios y personal de obra contratado por el Plan Juntos, además de un equipo técnico interdisciplinario. También se implementó el programa Salud Bucal (en convenio con Facultad de Odontología, de la Universidad de la República) garantizando la atención odontológica gratuita de los participantes.

En el tercer gobierno frenteamplista (a partir del 2015) el Plan Sociohabitacional Juntos ha tenido ciertas modificaciones, pasando de la órbita de Presidencia de la República a la del MVOTMA, como un programa dependiente de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI).

La forma de intervención y objetivos también se redefinieron, enfocándose en atender la precariedad habitacional que se presenta en forma dispersa, esto es, familias que se encuentren trabajando con los Programas de Proximidad (Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red). De acuerdo a la localización y a las lógicas propias de cada territorio, se conforman grupos de trabajo más pequeños (de aproximadamente 10 familias) en donde además de la mejora habitacional mediante la ayuda mutua y la autoconstrucción, se busca generar un proyecto colectivo y comunitario, según las necesidades e intereses de

cada territorio (Memoria Anual 2016 Plan Juntos). La meta de trabajo para el período 2015-2019 es de 3600 viviendas en todo el país ([www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)).

Es a partir de esta mirada histórica hacia el accionar del Estado (enfocándonos principalmente en materia habitacional) que se visualiza la incidencia que han tenido en este sentido los cambios en el modelo de desarrollo. Como se expuso, estas transformaciones implicaron importantes modificaciones en la manera de hacerse presente el Estado a nivel de política pública en general, reduciendo o debilitando su participación en la provisión de ciertos servicios y prestaciones sociales, que son introducidos al mercado. Y que sumado a las transformaciones que se dieron a nivel de mercado de empleo, generaron como consecuencia la profundización de la pobreza y la desigualdad social, dificultando el acceso a una vivienda digna a amplios sectores de población.

Y si bien en estos últimos años se han implementado algunas acciones y políticas habitacionales dirigidas a los sectores más vulnerables, debido a sus lógicas de funcionamiento y requisitos de ingreso, dejan por fuera a poblaciones que también se encuentran en condiciones de pobreza y precariedad habitacional, y que deben por lo tanto “autogestionarse” según sus posibilidades, el derecho a la vivienda.

## **Capítulo 2. Acceso al suelo urbano y procesos de segregación sociourbana**

### **2.1 Dificultades en el acceso a la vivienda para los sectores de menores ingresos**

Plantea Portillo (2010) que a partir del desarrollo industrial capitalista, las dificultades para acceder a una vivienda básica caracterizaron la vida cotidiana de las nuevas urbes en crecimiento; situación que, con múltiples y variadas manifestaciones, se mantiene en la actualidad. Aunque la cantidad de población que presenta deficiencias en este sentido varía de acuerdo al país y a su ubicación en la división internacional del trabajo, sostiene el autor que no existe ciudad capitalista que no tenga algún grado de insatisfacción en relación a sus condiciones de habitabilidad.

Esto se debe en parte, a la condición de mercancía que tiene la vivienda en las sociedades modernas, dependiendo por lo tanto su acceso a la “capacidad de compra” de cada individuo. Como toda mercancía, la vivienda posee un valor de uso (que refiere a su utilidad concreta) y un valor de cambio, es decir un determinado precio que es la expresión monetaria de su valor, producto de sus costos de producción. Pero en el caso de la vivienda se da una particularidad, dado que existe un costo adicional que no se da en el común de las mercancías: el costo que implica el acceso al suelo.

En Uruguay, el tema habitacional no constituyó una problemática de relevancia hasta mediados de siglo XX. Caracterizado por una temprana urbanización de su población (concentrándose la mayoría en Montevideo), en el marco de una coyuntura económica favorable y un Estado intervencionista, un amplio porcentaje de la población pudo acceder a la vivienda, ya sea mediante financiamiento estatal o por construcciones particulares (Machado, 2002). Sin embargo, aquellos sectores que se encontraban integrados precariamente al mercado de trabajo debieron resolver el tema habitacional también en forma precaria, mediante el alquiler en una pieza en algún conventillo o conformando los “cinturones de pobreza” en la periferia de la ciudad.

Pero con la implementación del modelo neoliberal, la situación habitacional para los sectores de menores recursos se agrava, tornándose realmente difícil (e incluso imposible para algunos sectores) el poder acceder a una vivienda digna a través del mercado formal.

Como fue señalado, la liberalización del mercado de alquileres en 1974 impacta fuertemente, ya que desde la década del 40 los inquilinos se encontraban amparados por el congelamiento de los precios, permitiendo de esta forma que un amplio porcentaje de la población arrendara viviendas en zonas céntricas de la ciudad aunque sus ingresos fueran bajos. El alza de los precios de la tierra limitó las posibilidades de acceso a la vivienda a un amplio número de ciudadanos, que se ven obligados a desplazarse a la periferia de la ciudad, en su mayoría sin cobertura de servicios básicos. Esto generó una expansión descontrolada de la urbanización, marcando el inicio de procesos de segregación social y urbana que se agravan en el correr de los años siguientes.

De esta forma Montevideo se expande, crece su periferia a pesar de que la población presenta crecimientos demográficos negativos (Rocco, 2012).

“En la medida que la liberalización del sistema no es acompañada por líneas de política habitacional capaces de compensar sus consecuencias sociales y urbanas, la población de menores recursos es expulsada de la ciudad formal y desplazada a áreas tugurizadas en zonas centrales y a asentamientos irregulares en la periferia” (Cecilio et. al: 1999: 32).

Si bien ya en la década de los 50 comienzan a nacer las primeras ocupaciones informales de tierras a través de los cantegriles, formados por población que emigraba del campo a la ciudad en busca de mejoras laborales, las ocupaciones de principios de los 90 ya no responden a esta dinámica sino que sus habitantes son principalmente familias jóvenes que provienen de la misma ciudad, en su mayoría hijos de obreros o empleados que “por una mezcla perversa de fragilidad en la inserción profesional, liberalización del mercado inmobiliario, restricción de las políticas públicas e imposibilidad de acceder al crédito, no pueden alcanzar una vivienda que ellos llaman digna” (Merklen, 1999:11).

Gran parte de estas tierras ocupadas informalmente (ya sea terrenos públicos o privados) se localizan en zonas periféricas de Montevideo, a los bordes de áreas intermedias y en zona rural, concentrando altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Estos asentamientos tienden a ubicarse al borde de calles y carreteras donde los fraccionamientos han dejado intersticios vacíos, o en las proximidades de cursos de agua (cañadas y arroyos), las cuales muchas veces están en riesgo ambiental por ser zonas inundables o contaminadas. Otros, tienden a localizarse como “enclaves” próximos a las zonas de generación de empleo, cerca de barrios de mayor poder económico.

Pero la precariedad no sólo está presente en los asentamientos irregulares sino también en zonas integradas de la ciudad, que cuentan con buena dotación de infraestructuras y servicios: viviendas tugurizadas en zonas centrales o edificios que por diversas razones quedan sin terminar de construir y que son ocupados ilegalmente.

Este acceso al suelo urbano y a la vivienda se encuentra fuertemente vinculado entonces a las posibilidades que “brinda” el mercado y las “capacidades” individuales para aprovecharlas. Esto determina que existan "sectores de población con amplio o relativo margen de elección, otros que deben resignar aspiraciones y aquellos que son compelidos a buscar un sitio donde radicarse, incluso en las peores condiciones de habitabilidad” (Boronat, 2015:103)

## **2.2 Mercado de suelo urbano: un actor clave en esta historia**

En la urbanización capitalista, la ciudad se organiza a partir de un proceso de producción en donde se transforma el medio natural (tierra) en suelo urbano, delimitándose aquellas zonas de dominio privado (parcelas) y aquellas que serán destinadas a uso público. En ese proceso, se van incorporando atributos (modificaciones físicas, servicios, equipamientos) los cuales constituyen una incorporación de valor, por lo que dependiendo de las características de ese valor agregado y la localización, se establece un precio, es decir, un valor de mercado de suelo urbano. Es este valor de suelo urbano uno de los factores de mayor incidencia en la distribución de los distintos estratos socioeconómicos en el territorio, influyendo significativamente en la configuración del espacio urbano.

Sostienen Fernandez Wagner y Sepúlveda (2006) que el mercado de suelo refleja el modo en que una sociedad traslada su estructura al territorio, siendo su propiedad una forma de relacionamiento social. Según la posición que cada individuo ocupa en la estructura social, el acceso a la ciudad se realiza en forma diferencial, dependiendo el lugar y la calidad del alojamiento de lo que cada individuo pueda comprar en el mercado.

La incidencia del costo del suelo en el precio final de la vivienda varía dependiendo de la ciudad de que se trate y del lugar dentro de ella, pero siempre existirá el "peaje" que implica el precio del suelo (Portillo, 2010).

Plantea Jaramillo (2003) que el Estado influye en el mercado de suelo urbano a través de diferentes vías. En tanto agente constructor de inmuebles (de uso colectivo, privado y estatal) y proveedor de infraestructura, las intervenciones realizadas por el Estado transforman la estructura urbana de ciertos barrios y áreas de la ciudad, afectando el precio de esos terrenos y también los alrededores.

Otra forma de incidencia tiene que ver con su rol como regulador de los usos y densidades del espacio urbano, en tanto establece ciertas restricciones al desarrollo de actividades que tendrían lugar espontáneamente en una zona determinada. Esto se traduce en que un área que potencialmente pueda tener una renta más elevada de la que le permite el uso actual de ese suelo, no se va a poder concretar en el mercado debido a que sus rentas serán las que correspondan al uso permitido en ese momento determinado. Pero si esa reglamentación cambia permitiendo un uso que redunde en mejores beneficios económicos, el precio de esos terrenos y sus rentas se elevarán rápidamente.

Una de las principales características del suelo urbano (y que determina a su vez el funcionamiento del mercado) radica en su no reproductividad, es decir, en su carácter finito, limitado, siendo por lo tanto objeto de apropiación privada, es decir, monopolizable (Topalov, 1979).

De este control jurídico de la tierra se van a desprender un conjunto de rentas: primarias (ligadas a la construcción como proceso productivo) y secundarias (ligadas a las actividades o "usos" urbanos que se desarrollan en el espacio construido). Ambas rentas influyen y se entrelazan para modular los precios de los terrenos en la ciudad (Jaramillo, 2003).

Además de la localización en la estructura urbana y las características del entorno, un factor que se encuentra estrechamente asociado a la diferenciación de los precios del suelo es el rango social que determinados barrios adquieren en las ciudades contemporáneas, haciendo por lo tanto que dicho valor en ciertas zonas aumente y en otras disminuya. En los casos de barrios donde se localizan sectores socioeconómicos altos, el sobreprecio de los inmuebles allí localizados es mucho mayor que en otras zonas de la ciudad, siendo una "especie de impuesto privado de diferenciación social" (Jaramillo, 2003:41). Esto permite que los propietarios de aquellos lugares que gozan de una identificación social positiva puedan apropiarse mediante la renta de estos sobreprecios.

Esta influencia sobre el valor del suelo se visualiza por ejemplo cuando terrenos alejados del centro urbano, con escasos servicios y equipamientos al ser apropiados por población de altos ingresos como zona residencial exclusiva, "aumentan su valor de cambio, pasando esos mismos elementos de factores de disminución del valor de cambio de las tierras a valorizarlas, coadyuvando el nuevo destino del uso del suelo" (Machado, 2002:34).

En este sentido la industria de la construcción juega un rol importante, en tanto invierte en zonas que sean rentables económicamente y que proporcione mayores beneficios, siendo orientada mayoritariamente a sectores que tengan capacidad de pago (demanda solvente).

De esta forma cuando la oferta está destinada a sectores medio-altos y altos (y por lo tanto en lugares donde el valor del suelo es alto) se incluye en el precio del inmueble el "lugar de privilegio" que se ofrece en venta. Pero cuando las viviendas son para sectores medios y bajos, en los que la demanda está determinada por sus limitaciones en la capacidad de pago y las estrictas disposiciones hipotecarias para acceder a programas de Vivienda de Interés

Social, el precio de la tierra incide en la inversión a efectuar, debido a que se deben ajustar los costos y precio final de las viviendas a esas condiciones (Boronat, 2015).

Como plantea Jaramillo (2003) no solamente se vende al consumidor el bien, es decir el espacio construido, sino también el suelo urbano donde se asienta, evidenciando así otra característica del suelo en tanto mercancía: su inmovilidad. Esto trae beneficios para sus propietarios, dado que el bien en cuestión (terreno o inmueble construido) puede ser utilizado con diferentes fines: como valor de uso, como soporte para una operación de acumulación o como objeto de especulación.

Otro aspecto a destacar, es que el valor del suelo ha jugado un rol decisivo en la localización de las políticas públicas habitacionales. Los planes dirigidos a la población de bajos ingresos se han localizado en su gran mayoría en zonas de bajo valor y, por ende, menos beneficiosas en términos de localización e infraestructura urbana.

Pero estos valores de suelo urbano no son estáticos, sino que están condicionados por las fluctuaciones de la economía, y las oscilaciones en otros mercados que están vinculados al mercado de suelo (sector financiero, industria de la construcción), y que a través de aceleraciones y desaceleraciones en la demanda, inciden en su precio (Jaramillo, 2003).

A raíz de las condicionantes que impone el mercado de suelo, existen amplios sectores que debido a sus ingresos, no pueden satisfacer su necesidad habitacional por medio del mercado formal y que tampoco lo logran a través de las políticas públicas estatales, debiendo recurrir a otras opciones “informales”, generalmente deficitarias en términos de calidad, legalidad y localización, pero en donde predomina también una lógica mercantil (Fernández Wagner y Sepúlveda, 2006).

Este acceso informal se da por varias vías: mediante la ocupación de terrenos vacíos en la ciudad, con la compra o alquiler de la propiedad a quien no tiene los títulos habilitantes pero que se considera "propietario" del terreno o del inmueble construido irregularmente. En algunas ocasiones, la ocupación de tierras privadas en desuso se produce en acuerdo entre ocupantes y propietarios de los terrenos, quienes fomentan la ocupación sacando un beneficio con la venta irregular de los lotes.

De esta forma, mercado formal e informal de suelo operan simultáneamente, evidenciando las desigualdades en el acceso a la vivienda digna, a la ciudad y sus servicios.

“Pareciera que la ciudad es un organismo con vida y determinación propia, ¿lo es?; ¿o es el mercado: formal e informal el que maneja los “hilos”, aprovechando hábilmente nichos de oportunidad?; desde la localización de importantes inversiones inmobiliarias transformando lo existente, en casos destruyendo valores urbano-arquitectónicos sin nuevos aportes significativos para la ciudad, hasta las transacciones del mercado informal de tierras en las que se expanden asentamientos” (Boronat, 2015: 190).

### **2.3 Segregación sociourbana en Montevideo**

Las ciudades expresan en su configuración espacial, las formas que tiene de organizarse una sociedad en un momento histórico determinado, por lo que no permanece ajena a los cambios que se dan en la estructura política y económica de esa sociedad, sino que es transformada constantemente por ellos.

La crisis económica, las transformaciones en el mundo del trabajo y en el modelo de desarrollo anteriormente expuestos, impactan fuertemente en la geografía urbana y en el tejido social montevideano produciendo que a fines de 1980, comience a tomar cuerpo un fenómeno de segregación espacial ya conocido en las principales ciudades latinoamericanas.

Si bien siempre existieron localizaciones diferenciales en el territorio según estratos sociales, durante el modelo de sustitución de importaciones las instituciones del Estado de Bienestar mitigaban las fracturas sociourbanas existentes, lo que permitía que primara el imaginario de “sociedad integrada” (Couriel, 2010).

En este sentido, el traslado de los sectores altos y medios altos que comienza en la década del 40 hacia zonas costeras de la capital (Pocitos, Buceo, Malvín, Punta Gorda y Carrasco) es un movimiento que, en un contexto de crecimiento urbano y poblacional así como de inversión pública y privada, es parte “saludable” de la expansión y diversificación social de la ciudad (Filgueira y Errandonea, 2013). La diferencia con la segregación residencial urbana que comienza a consolidarse a finales de siglo XX es que se da a un ritmo excesivamente rápido, implicando además de la diferente localización en el espacio, consecuencias significativas en los procesos de integración social.

Cuando hablamos de segregación residencial nos referimos al “proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social

homogénea” (Katzman, 2003:14) y responde a los sucesivos cambios que se fueron dando en el mercado, las políticas públicas y la sociedad civil.

La segregación territorial, entiende Vilasagra Ibarz (1995), refleja la diferenciación sociocultural, la estratificación social y el pluralismo característico de las sociedades urbanas actuales, afectando por lo tanto al conjunto de la población y no sólo a grupos específicos (aunque claramente no afecta de igual manera a toda la sociedad).

Pero la segregación territorial adquiere diversas expresiones y no es requisito único para hablar de ella la distancia física apreciable entre las distintas clases sociales, ya que residir en una misma área no es sinónimo de inclusión social. Aún compartiendo el mismo espacio en la ciudad, existen elementos segregativos que separan a unos de otros, destinados algunos de ellos a proveer "seguridad", como por ejemplo: cercamiento y enrejamiento de conjuntos habitacionales, casas o espacios públicos barriales (Boronat, 2015).

Esto también sucede en algunos casos de asentamientos (o realojos) que se insertan en zonas consolidadas de la ciudad donde residen sectores medios y altos, presentándose resistencias a la presencia de los nuevos pobladores, al considerar que "perturban" el orden social de ese espacio urbano, reconocido en el imaginario colectivo como perteneciente a otro grupo social. “Las quejas en general refieren a la inseguridad de la zona, directa o indirectamente atribuida a la población informalmente asentada, estas no son ajenas (aunque generalmente se omite) a la preocupación por la pérdida de valor inmobiliario de las propiedades” (Boronat, 2015:183).

Otro aspecto a destacar es que la segregación territorial no solamente está vinculada a situaciones de pobreza, sino que refiere a los movimientos (y sus consecuencias en la transformación de la ciudad y en la integración social) que realizan tanto los sectores de bajos ingresos como las clases medias y altas (Baráibar, 2009).

En Montevideo, a fines de los setenta comienza un proceso de vaciamiento de las zonas céntricas, primero en ciudad vieja y con el tiempo también en el centro. Las viviendas comienzan a ser sustituidas por oficinas comerciales y otras fueron sufriendo deterioros considerables, en algunos casos tugurizándose. Al respecto, plantea Couriel (2010) que la incidencia del modelo de apertura económica a nivel espacial se manifiesta principalmente en su contribución al vaciamiento de los tejidos residenciales consolidados de Montevideo

y a la tugurización de edificaciones que, integradas a la trama urbana, no fueron objeto de refuncionalización, contribuyendo así al deterioro de importantes áreas en zonas centrales de la ciudad.

Como fue anteriormente expuesto, los cambios en el mercado de empleo y en el modelo de desarrollo impactan fuertemente en el acceso a la vivienda en los sectores medios y bajos, debiendo desplegar una serie de estrategias para poder satisfacer la necesidad habitacional. Las poblaciones de más bajos recursos al no poder costear el alquiler de sus viviendas abandonan las zonas centrales (o quedan insertas en ellas generalmente en la informalidad) y se dirigen a las periféricas, formando asentamientos irregulares, “exonerando” así el costo de alquiler y servicios públicos.

En el otro extremo, los sectores de ingresos altos y algunos de ingresos medios orientan sus opciones de residencia al este de Montevideo y a áreas costeras, presentando un crecimiento muy fuerte Ciudad de la Costa (Couriel, 2010). Si bien estas opciones de residencia también son en zonas con menor densidad de población, la diferencia es que estas últimas presentan un mayor valor inmobiliario y beneficios que se vinculan con una mejor “calidad de vida”.

A su vez, se produce la fragmentación de la clase media que se va ubicando en diferentes áreas de la ciudad, más o menos consolidadas, según sus posibilidades económicas.

Pero el mayor movimiento poblacional respondió a los estratos más bajos, que se trasladan a barrios ubicados en la periferia, con menor densidad bruta de población y con carencias en cuanto a servicios e infraestructura. Por lo que barrios con peores configuraciones sociales, alta concentración de desventajas y altos índices de riesgo social, se transforman en receptores de importantes flujos de población (Katzman, 2004), situación que se repite a comienzos del nuevo siglo, como consecuencia de la crisis económica de 2002.

La construcción de viviendas en terrenos que no cuentan con los complementos habitacionales necesarios, no sólo genera altos costos sociales en términos de integración social sino además costos directos sobre el presupuesto estatal, por la multiplicación de redes y equipamiento urbano. En este sentido, la segregación residencial si bien incluye la problemática habitacional, la trasciende e implica un acceso también diferencial a las infraestructuras y servicios urbanos.

El derecho al espacio conlleva entonces diversas externalidades estrechamente vinculadas a la localización, como la educación, fuentes de trabajo, recreación, atención en salud o servicios públicos, por lo que “la segmentación espacial no es sólo residencial es también educativa, sanitaria y cultural en la medida en que barrios homogeneizados terminan configurando, o incidiendo en la configuración de mercados, de ofertas y de disponibilidad de servicios e infraestructuras acordes con las posibilidades de gasto y poder de incidencia de los residentes” (Terra y Berdia, 2006).

Las tendencias de localización de los distintos estratos socioeconómicos se relacionan también con el legado que han dejado los procesos de ordenamiento territorial y las políticas públicas habitacionales. "Existe una asociación entre la política a implementar, el sector al cual va dirigido y la localización de los programas. La tendencia ha sido que los programas dirigidos a la población de extrema pobreza construyeron las viviendas en zonas periféricas mientras que las acciones estatales para atender la demanda solvente se localizaron en zonas consolidadas de la ciudad” (Pablo Cruz apud Ibarra, 2009).

Estos procesos de segregación territorial van determinando una homogenización a la interna de los barrios y una diferenciación cada vez mayor entre ellos, lo que trae consecuencias importantes en relación a la acumulación de activos y al capital social de sus habitantes, profundizando la desigualdad y exclusión.

Algunas zonas adquieren el aspecto de “territorios en insularización” (Soldano, 2008), entendiendo por ellos a problemas de acceso al mercado laboral, baja capacidad de consumo de ciertos bienes así como dificultades de traslado hacia sitios extrabarriales (ya sea para hacer uso de diversos servicios como para dedicar tiempo al esparcimiento).

En este marco, plantea la autora que la retroalimentación perversa entre vulnerabilidad, pobreza y aislamiento no solamente signó la cotidianidad de las personas en términos de tácticas básicas de reproducción de los hogares, sino que en algunos territorios tuvo efectos micropolíticos: la sociabilidad y la vida pública se replegaron y empobrecieron de manera creciente, al tiempo que un cierto imaginario de pertenencia a un orden social, político y cultural se fue desgastando.

El territorio adquiere así relevancia “por defecto”, es decir, el aumento del desempleo y la precarización del trabajo determina que quienes se encuentran en esa situación permanezcan más tiempo en el territorio donde viven, debido a los inestables (o nulos)

vínculos con el mercado laboral o lugares alternativos a éste. Como consecuencia, a diferencia del anterior modelo de desarrollo, el lugar en el que se vive y no el trabajo se transforma en el espacio estable. Es un espacio que se desarrolla por abandono, marcado por las ausencias (de empleo, de vínculos fuera de ese territorio, etc) evidenciando la erosión de los mecanismos de integración en las actuales sociedades urbanas (Baraibar, 2009).

La segregación en el espacio urbano es reforzada y retroalimentada por una segregación en los diferentes circuitos de socialización de los individuos (educación, salud, recreación), a partir de que los sectores más pudientes comienzan a adquirirlos en el mercado, lo que marca en algunos casos diferencias significativas en la calidad de los mismos, agudizando aún más estos procesos de distanciamiento físico y simbólico. A esto se le suma la segmentación existente en el mercado de empleo (en términos de ingresos, calidad y tipos de trabajo al que se accede según diferentes niveles de calificación), donde amplios sectores no logran establecer un vínculo lo suficientemente estable y protegido con el mundo laboral que sirva de plataforma a procesos de integración social (Katzman, 2003).

Pero la distribución de la población en el territorio no depende únicamente de condicionantes económicas sino que está atravesada por diversos factores. En el caso de que la posibilidad de elegir el lugar de residencia exista, se toman en cuenta múltiples variables: afectación del ingreso familiar, conexión con otras áreas de la ciudad, cercanía del lugar de trabajo, paisaje barrial así como también en los últimos años ha tomado relevancia las condiciones de seguridad del barrio. Esto último se relaciona con la carga simbólica que soporta el territorio, es decir, con la reputación, percepciones y estigmas territoriales que socialmente se asignan a un área determinada de la ciudad (Boronat, 2015), cuestión que también está atravesada por el valor inmobiliario que presenta esa zona dependiendo de cuál sea su “reputación”.

En esta línea, entiende Vilasagra Ibartz (1999:822) que “la preferencia en la selección de residencia está muy orientada por las pertenencias socio-culturales que abonan mapas mentales específicos. Complementariamente, las redes de relación social que establecen los diferentes grupos urbanos influyen en el conocimiento de la ciudad, en su uso y en sus preferencias”.

De esta forma, el espacio urbano se constituye en depositario de simbolismos culturales y sociales, por lo que cada parte de la ciudad representa una imagen y una valoración

socialmente definida, lo que influye no sólo en la imagen colectiva que se tiene de determinadas áreas sino también en la autoimagen de sus propios habitantes. Es así que la segregación pasa a entenderse no sólo en claves económicas y urbanísticas sino también socioculturales y psicológicas (Reques en Rocco, 2012).

La estigmatización de barrios y zonas donde se concentran los sectores más pobres se transforma entonces en una dimensión central a la hora de comprender la segregación territorial, no sólo en las ciudades latinoamericanas sino como un rasgo inherente a la mayoría de las ciudades contemporáneas (Saraví, 2004).

Como consecuencia, los barrios con mayor desprestigio social y por lo tanto menor valor inmobiliario, se transforman en zonas donde se concentra gran parte de los sectores más pobres, transformándose en un círculo vicioso, en la medida que el lugar de residencia incide en cierta forma en las posibilidades de los individuos de mejorar sus condiciones de vida (en términos de acceso a oportunidades educativas, laborales, vínculos vecinales que favorezcan la movilidad social).

Si bien es indiscutible la influencia que tuvo la implantación del modelo neoliberal en la agudización de estos procesos, señalan Filgueira y Errandonea (2013) que ya en la década de los 70 el Estado de Bienestar y sus servicios públicos mostraban signos de desgaste, como consecuencia de los cambios en el mercado de empleo y del estancamiento económico. En este sentido, sostienen que si el nuevo modelo económico no se hubiera desarrollado, el proceso de segregación sociourbana y de privatización de servicios hubiera seguido su curso, aunque seguramente con ritmos menos acelerados y diferentes formas.

Como se expuso, estas transformaciones experimentadas en las últimas décadas del siglo XX tuvieron efectos profundos en la estructura social y espacial de Montevideo e implicaron diferentes formas de apropiación del espacio urbano, así como un acceso diferencial a los servicios y equipamientos de la ciudad.

La segregación territorial encuentra sus expresiones más extremas en los asentamientos y en los barrios cerrados de clases altas, pero tiene múltiples manifestaciones. Y en la medida que es reforzada y retroalimentada por otros tipos de segregaciones en los principales ámbitos de socialización de los individuos (educativos, laborales, recreativos) produce consecuencias importantes en los mecanismos de integración social, profundizando así la diferenciación social, la desigualdad y la exclusión.

Si bien esto no significa ausencia total de vínculos entre las clases, si implica una modificación en las pautas de integración social, donde los sectores más pobres son los que resultan más perjudicados por estos procesos en la medida que se transforma en un círculo vicioso que debilita aún más, los ya de por sí inestables (o inexistentes) vínculos con el mercado laboral y el sistema educativo.

Como sostiene Saraví (2004), lo alarmante de este proceso de fragmentación de las ciudades no sólo tiene que ver con las contrastantes condiciones de vida que se evidencian, sino también por las profundas diferencias en las expectativas y oportunidades de movilidad e integración social según los diferentes estratos sociales.

## **Capítulo 3. Políticas públicas habitacionales y procesos de segregación territorial en Casavalle**

### **3.1 Un poco de historia: proceso poblacional**

Como se mencionó, Casavalle se ubica al norte de la zona urbanizada de Montevideo, en la interfase urbano-rural. Es una zona extensa y heterogénea, que comprende varios barrios y se encuentra inserta en el municipio D.

En la década del 40 se caracterizaba por ser un área periférica con razonables expectativas de urbanización, con paisajes privilegiados y buenas condiciones ambientales (Cecilio et al, 1999); hoy se caracteriza por ser una de las zonas más precarizadas y estigmatizadas de Montevideo, con altos índices de vulnerabilidad social acompañada de una importante degradación urbana. A esta situación no se llega por casualidad, por lo que se hace necesario mirar atrás en su proceso de conformación urbana y las consecuencias que esto trajo, para poder comprender porque hoy se caracteriza de esta manera, por qué hoy es considerada una “zona roja”.

En su proceso poblacional se distinguen 3 etapas: la etapa fundacional, con la delimitación de las primeras chacras, una segunda que hace referencia al primer ciclo de urbanización y una tercera etapa que comprende desde mediados de la década del 50 a la actualidad y que

por sus características, terminan conformando una periferia precaria (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle, 2014).

La etapa fundacional se inicia en 1727 con el reparto de las “chacras al otro lado del Miguelete” que realiza Pedro Millán y la instalación de los primeros colonos españoles. En 1803 Pedro Casavalle (personaje relevante en la lucha artiguista por la independencia del país) se hace propietario de las tierras que actualmente llevan su nombre, siendo uno de los establecimientos más importantes del Miguelete. La principal herencia de esta etapa es la estructura básica de caminos y el parcelario de chacras sobre las que posteriormente se producirá la urbanización.

La segunda etapa abarca desde el inicio de las primeras intervenciones inmobiliarias a comienzos del siglo XX hasta finales de la década del 50'. En este período se comienzan a fraccionar las antiguas chacras para la conformación de barrios, por lo que numerosas familias comienzan a instalarse en la zona a partir de la promoción de agentes inmobiliarios. Uno de estos promotores fue Francisco Piria, que en 1907 compra las antiguas tierras de Pedro Casavalle y al año siguiente crea y remata el barrio Plácido Ellauri, para casas tipo quinta (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle, 2014).

En 1926 se crea el barrio Jardines del Borro, promovido por el Banco Popular del Uruguay. Basándose en los planteos de la ciudad jardín, se acentúa la repoblación de la zona. Unos años más tarde, en 1940 se crea el Barrio Obrero Municipal, conformado por 180 viviendas económicas construidas en etapas por la Intendencia de Montevideo (Alvarez Pedrosian, 2013).

En 1946 la nueva normativa municipal detiene el proceso de urbanización en Casavalle, planteando un proyecto urbano que trata de generar un área periférica de muy baja densidad, guiado por una imagen de “cinturón urbano verde”, contrariando la lógica del mercado.

En 1953 se establece la zona como suburbana y se modifica la Ordenanza de Amanzanamiento, lo que conspira con los fraccionamientos privados basados en operaciones predio a predio. El único loteamiento que se pudo concretar sobre la base de este proyecto urbano fue el Barrio Bonomi, siendo rápidamente ocupado. Muchos de los grandes lotes quedan sin fraccionar, dejando como consecuencia importantes vacíos

urbanos. Esto lleva a la desvalorización de los terrenos, por lo que prácticamente desaparecen del mercado inmobiliario, iniciándose así el estancamiento de la zona (Cecilio et al, 1999).

La tercera etapa comienza con la construcción de Unidad Casavalle, en 1958 y abarca los distintos planes y políticas habitacionales implementadas por el Estado desde mediados de siglo hasta la actualidad así como el crecimiento “informal” de la zona, con la conformación de numerosos asentamientos precarios. La rapidez y la forma en que se produjo la ocupación en esta última etapa trajo consecuencias importantes en términos de degradación urbana y ambiental.

Unidad Casavalle (conocida popularmente como “Las sendas”) surge en el marco del Plan de erradicación de cantegriles, en donde la Intendencia y otros entes públicos construyeron a través de privados un conjunto habitacional de 216 viviendas dispuestas en forma de peine, en un principio transitorias. Estas viviendas se enmarcaban en las Unidades Vecinales que proponía el Plan Director para algunas zonas de la capital y que incluía además de las viviendas, una serie de servicios (como oficina municipal y de correo, local policial, biblioteca, club social, escuela, guardería, servicios de salud, entre otros) de los que se llegó a construir solamente una parte. En 1961 se edifica Unidad Casavalle II con 120 viviendas más, en un predio contiguo al de la primera Unidad (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle, 2014).

A partir de la edificación de Unidad Casavalle, el resto del predio operó en el correr de los años siguientes como una cartera de tierras de muy bajo costo, en donde se continuó implantando conjuntos habitacionales para sectores carenciados, que habitaban en cantegriles o en fincas desalojadas en zonas consolidadas de la ciudad (Cecilio et. al, 1999). Hoy en día la mayoría de estos complejos presentan serias deficiencias edilicias, como consecuencia de largos procesos de precarización y tugurización.

En 1958 en el barrio Plácido Ellauri se construyen 96 viviendas transitorias (de muy bajo standard constructivo), también destinadas a la erradicación de rancheríos, realojando a familias procedentes de diversas partes de la ciudad.

En 1972 en un contexto social, económico y político complicado del país, se crea la Unidad Misiones (llamada también "Los Palomares") mediante convenio entre el BHU y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Estas viviendas también fueron construidas

como transitorias, al estar enmarcadas en los planes de “viviendas de emergencia” realojando poblaciones que habitaban en cantegriles o que fueron desalojadas en especial de Ciudad vieja, Centro, Barrio sur y Palermo. Algunas familias provenían del mismo barrio, residentes de construcciones precarias al fondo de viviendas de familiares en las Unidades Casavalle. Este complejo habitacional se compuso de 540 viviendas de muy bajo standard constructivo y reducidas dimensiones, utilizando para su construcción entre un 20 y un 25% del terreno que en un principio iba destinado para el proyecto de Unidad Habitacional Casavalle, dado que nunca se finalizó (Pedrosian, 2013).

El traslado de las familias a estos complejos no solamente implicó un nuevo lugar de residencia sino que supuso también una ruptura de sus vínculos sociales anteriores, sumada a una mezcla forzosa de individuos provenientes de muy diversos ámbitos (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle, 2014).

Simultáneamente a la construcción de estos complejos habitacionales, se producen ocupaciones informales en predios que fueron quedando vacíos al no poder fraccionarse en más pequeños, como consecuencia principalmente de la zonificación establecida por la Intendencia en 1946.

Entre 1975 y 1982 (en pleno gobierno dictatorial) se erigen los conjuntos habitacionales CH 59 (INVE) y los complejos del BHU, CH 72 y CH 76, en una misma macromanzana, con un total de 426 viviendas (Alvarez Pedrosian, 2013).

En 1985 enmarcado en el Plan Aquiles Lanza, se construye el Barrio Natal para realojar a familias que ocupaban uno de los predios del Barrio Municipal, construyendo 107 viviendas económicas de bajo nivel constructivo (Cecilio et al, 1999).

Luego de la reapertura democrática, se comienzan a construir numerosos conjuntos de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) en toda la zona. Estas viviendas, como se planteó en el primer capítulo, eran de muy bajo costo, mala calidad y escasas dimensiones, reproduciendo a corto plazo las condiciones de precariedad y hacinamiento.

En la década del 90 la Intendencia incluye la zona en una cartera de tierras destinada a cooperativas de vivienda (Cecilio et al, 1999). Si bien algunas se construyeron, la mayoría de los predios que no fueron escenario de programas estatales terminan siendo ocupados por asentamientos irregulares, que comienzan a crecer a un ritmo muchísimo mayor que los escasos (y deficitarios) programas habitacionales existentes.

Si bien las primeras ocupaciones de predios comienzan a mediados de los 50, es en la década de los 90 que se acelera su crecimiento como resultado de la expulsión de un alto contingente de población de las zonas centrales, encontrando de esta forma una “respuesta” a la necesidad de vivienda que el mercado negaba. Otros se construyeron como continuación de los conjuntos habitacionales ya instalados, producto de la extensión del núcleo familiar, al no poder costear otra alternativa habitacional formal. Pero es a partir de la crisis económica que vive el país en 2002 que estas ocupaciones adquieren un ritmo muchísimo mayor (Pedrosian, 2013).

Debido al aumento de los asentamientos y sus precariedades comienza a trabajar en la zona el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) enfocado en el mejoramiento habitacional y acceso a servicios e infraestructura básica, mediante la regularización de estas ocupaciones o de realojos a otras zonas del barrio en los casos que se considera necesarios. Este programa, que actualmente se denomina Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) continúa trabajando en el territorio.

A su vez, en los últimos años Casavalle también ha sido receptor de realojos de otras áreas de la ciudad, acentuando (y reproduciendo) en cierta forma la segregación, ya que la población realojada también se encuentra en situaciones de pobreza.

A partir de 2012 comienza a trabajar el Plan Sociohabitacional Juntos en determinadas áreas principalmente en Unidad Casavalle, barrio 1º de mayo, 22 de mayo y Marconi. Este Programa, como se expuso se basa en la autoconstrucción y en la ayuda mutua, para refacción o construcción de vivienda nueva.

También ha intervenido en algunas zonas la Organización Techo<sup>1</sup> (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle, 2014) pero debido a las características de la vivienda que promueve (materiales utilizados y reducidas dimensiones), se continúa acentuando la precariedad y el hacinamiento.

---

<sup>1</sup> TECHO (denominado hasta 2012 “Un Techo para mi País”) es una organización internacional presente en 19 países de América Latina, que tiene como propósito superar la situación de pobreza de las personas residentes en asentamientos informales, a través de la acción conjunta de sus habitantes y jóvenes voluntarios y voluntarias. [www.techo.org](http://www.techo.org)

En estos últimos años se han conformado algunas cooperativas de vivienda de ayuda mutua, integrando a población que ya residía en la zona con otras provenientes de otros barrios cercanos.

En materia habitacional, la mayoría de las políticas públicas implementadas en Casavalle en los últimos tiempos han estado vinculadas a la intervención en asentamientos (regularización y realojos) así como la inclusión de algunos barrios en el Plan Juntos (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle, 2014). Pero debido a las lógicas de trabajo y condiciones de acceso de cada uno, dejan por fuera a un vasto grupo poblacional, también en condiciones de vivienda muy precaria, pero que no logra acceder a estas políticas. Y tampoco a otras, como por ejemplo algunos programas del MVOTMA o de la ANV, debido a sus bajos ingresos y/o estar insertos en la informalidad laboral.

### **3.2 El lugar de residencia como fuente de capital social**

Si bien Casavalle es una zona heterogénea, donde reside población con trabajo formal, mejores condiciones habitacionales y acceso a servicios, predomina la de estratos bajos y joven, con nula o inestable vinculación al mercado de empleo, que residen en viviendas precarias en asentamientos irregulares o en conjuntos habitacionales estatales tugurizados, siendo una de las zonas que presenta niveles más altos de pobreza de Montevideo, en relación al nivel de ingreso o Necesidades básicas insatisfechas (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle. Avance Plan Parcial, 2014).

Según datos relevados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el último Censo en el país (año 2011) en Casavalle residían 35.979 habitantes. Esta población se caracteriza por ser “flotante”, debido a intensos procesos de movilidad residencial, generalmente de y hacia otros barrios periféricos (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle, 2014).

A diferencia de lo que sucede a nivel del país en general que se caracteriza por tener una población envejecida, en Casavalle la población es mayoritariamente joven, con una fuerte presencia de niños y adolescentes (ver cuadro 1 en anexos).

Como forma de reflejar las condiciones de vida de la población que habita en Casavalle en cuanto al acceso a ciertos servicios básicos y condiciones de la vivienda, a continuación se hará referencia a las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de los hogares, en donde las

dimensiones consideradas refieren al acceso a: vivienda decorosa (siendo indicadores de esto los materiales de construcción, hacinamiento y la disponibilidad de espacio adecuado para cocinar), abastecimiento de agua potable, servicio higiénico, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación (Calvo et al, 2013).

En base a ello, a partir de los 10.179 hogares relevados en el Censo, el 43,3% tiene cubiertas sus necesidades básicas, mientras que el resto de los hogares presenta una o más carencias en algunas de las dimensiones anteriormente mencionadas (ver cuadro 2 en anexos).

Al desagregarlas, las carencias más significativas tienen que ver con las condiciones de la vivienda (el 23,7% de los hogares presenta NBI en este aspecto), siendo el indicador más elevado de esta dimensión las condiciones de hacinamiento de los hogares, que alcanza a un 15,8% de los mismos. Las carencias en cuanto a los artefactos básicos de confort también son significativas, presentando el 39,7% de los hogares una NBI en este sentido. Y en relación a saneamiento (indicador importante en lo relativo a lo sanitario) se registra un 13,2% de los hogares que no tienen cubierta esta necesidad (ver cuadro 3 en anexos).

Otra dimensión a considerar refiere a lo educativo, en donde el 13,3% de los hogares presenta necesidades básicas insatisfechas, es decir al menos un integrante del hogar entre los 4 y los 17 años no asiste a un centro educativo formal, no habiendo finalizado enseñanza secundaria (Calvo et al, 2013).

En relación a esto, el nivel de instrucción de la población de Casavalle es por lo general bajo, donde la mayoría tiene Educación Primaria como máximo nivel alcanzado, siendo relativamente bajo el número de personas que supera el Ciclo Básico (ver cuadro 4 en anexos). Teniendo en cuenta que la población es mayoritariamente joven, este dato es significativo.

En cuanto al vínculo con el mercado de empleo, teniendo en cuenta el porcentaje que representan los menores de 12 años en el total de población relevada en el Censo, se concluye que un poco más de la mitad de la población de Casavalle (52,6%) se encuentra trabajando (ver cuadro 5 en anexos). Aunque este dato no permite dar cuenta de la calidad y el tipo del empleo al que se tiene acceso, el bajo nivel educativo de la población podría tener cierta incidencia en este sentido, dado que como se mencionó en capítulos anteriores, la población menos calificada (por la lógica del mercado laboral actual) generalmente es la

que se ve afectada por la precarización, la informalidad y la inestabilidad del empleo accediendo por lo tanto a aquellos de baja remuneración, o directamente queda excluida de él.

Otro dato que se desprende de los datos del Censo en la zona de estudio es que los hombres presentan un nivel de ocupación mayor que las mujeres, mientras que éstas casi los duplican en la categoría de inactivos, lo que se podría traducir en el trabajo no remunerado de los hogares que recae en su mayoría (como sucede a nivel del Uruguay en general) en el trabajo femenino.

En relación a la inserción laboral, sostiene Filardo (2004) que uno de los mayores argumentos que plantean los pobladores de Casavalle sobre la dificultad de encontrar trabajo refiere a la “localización de su residencia u hogar”, debido a la mala fama que tiene el barrio por su alta criminalidad, robos y drogas.

En este sentido, “el estigma del barrio opera de forma extremadamente eficiente en excluir del acceso a los circuitos laborales por medio de los mecanismos tradicionales y legítimos a esta población. El no poder decir la dirección para conseguir trabajo es el indicador que recurrentemente se menciona como un factor de segregación automático a los circuitos de integración social” (Filardo, 2004:66).

Este obstáculo de acceso al mercado de empleo relacionado al lugar de residencia es lo que se denomina “estigma residencial”, mediante el cual personas con similares condiciones tienen mayor o menor probabilidad de obtener empleo dependiendo del barrio donde residen. El hecho de vivir en un barrio pobre y con mala “reputación” se transforma en una barrera de entrada y en un factor de depreciación para su acceso (Arriagada Luco y Rodríguez Vignoli en Rocco, 2012).

De esta forma, en acuerdo con la postura de Filardo (2004), mientras estos mecanismos de violencia simbólica operen, no dependerá de las capacidades, habilidades, competencias, empeño o desempeño de cada uno si el hecho de vivir en un determinado barrio es un factor que limita las posibilidades de acceso al mercado de empleo.

Y si a ese estigma territorial se le suma, como se expuso, que los ámbitos de socialización de los individuos en las sociedades actuales son cada vez más entre iguales (en términos de clase social) esto agrava (y retroalimenta) la exclusión.

Teniendo esto en cuenta, el barrio donde se vive adquiere relevancia, en tanto es el espacio donde se despliega la sociabilidad primaria, donde se encuentran varios de los soportes de la identidad y donde se establecen las mediaciones institucionales (escuela, centros de salud, instituciones recreativas y de deporte) que hacen a la inserción urbana de los individuos (Merklen, 1999). En este contexto entiende el autor que son los barrios más pobres los que se ven más perjudicados por estos mecanismos de separación física (y simbólica) entre las clases, principalmente los sectores más jóvenes, en la medida que las interacciones cotidianas se van reduciendo a otros que forman parte del mismo ambiente sociocultural, lo que empobrece su sociabilidad.

En relación a esto: “..los adolescentes que provienen de hogares con jefes de baja calificación exhiben mayores tasas de desempleo cuando residen en barrios homogéneamente pobres que cuando tienen oportunidad de interactuar en su vecindario con miembros de otros estratos sociales” (PNUD apud Rocco, 2012).

En este sentido, el doble proceso por el cual al debilitamiento del nexo con el mundo del trabajo formal y protegido se suma la concentración de dichas condiciones en hogares y barrios, constituye un poderoso motor para el incremento de la desigualdad y la profundización de la pobreza y exclusión (Katzman et al, 2004).

Pero esta “marca” del lugar de residencia no se manifiesta solamente en relación al empleo, sino que opera también en cuanto al acceso a ciertos servicios urbanos (como por ejemplo el transporte público, taxis, servicio de entrega de garrafas de gas, ingreso de ambulancias, correo) que luego de determinada hora o debido a algún “suceso” que se da en el barrio (o en sus cercanías) estos servicios se suspenden incluso durante días o directamente resuelven no ingresar más a determinados barrios.

También es necesario destacar que esta estigmatización no se da solamente desde "afuera" (muchas veces reforzada por los medios de comunicación), sino también a la interna de Casavalle, siendo los habitantes de Unidad Misiones (Los Palomares) identificados en ciertos discursos como los responsables de la “mala reputación” del barrio (Alvarez Pedrosian, 2013, Filardo 2004).

Esta diferenciación a la interna también produce cierta segregación en relación a algunos servicios en la zona, principalmente en lo educativo, donde aquellas familias que se encuentran en mejores condiciones económicas optan por una educación privada, o bien,

escuelas públicas pero en otros barrios cercanos, aunque queden más lejos de su lugar de residencia. También se evidencia en el uso de algunos espacios públicos, en donde a determinadas zonas del barrio no se va porque son consideradas “peligrosas”.

De esta forma, estas fronteras simbólicas se producen tanto fuera como dentro del mismo territorio, produciendo que en un barrio ya de por sí segregado y estigmatizado, aquellos que se encuentran en peor situación (en términos de capital social y acumulación de activos) sean los más afectados, dificultando la generación de vínculos que apunten a una efectiva integración y movilidad social.

Haciendo referencia a Katzman (2003:12), “creer que únicamente los méritos contribuyen a la movilidad social es una ficción que sólo se cumple en situaciones extraordinarias, son los contactos sociales los que potencian el aprovechamiento del capital humano”.

Vínculos sociales que, además de las condiciones materiales de existencia y el acceso a ciertas oportunidades (educativas, alimenticias, de consumo) que se haya tenido, condicionan en gran medida las posibilidades de integración social de los individuos.

De esta forma la concentración de altas precariedades (educativas, laborales, habitacionales) se va transformando en un círculo vicioso ya que son justamente estas condiciones las que refuerzan el aislamiento y la exclusión. Como plantean Filgueira y Errandonea (2013:28), “el efecto conjunto de altas tasas de desempleo entre individuos, hogares y barrios plantea dificultades serias a la integración y funcionamiento cotidiano, y favorece la emergencia de desviaciones de los patrones normativos convencionales, que responden más al estrangulamiento de la estructura de oportunidades que a un rechazo al mundo del trabajo”.

### **3.3 Un plan específico para la zona: Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle**

Con la finalidad de revertir las diversas situaciones de precariedad y exclusión de esta área de la ciudad, surge en 2008 a iniciativa de actores locales de la zona 11, la propuesta de elaborar un Plan integral para el área de la Cuenca de Casavalle, teniendo como objetivo la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes y de su entorno, en aspectos como infraestructura barrial, integración social, seguridad, salud, vivienda, empleo y educación,

desde un enfoque de derechos (Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle).

Desde la Intendencia de Montevideo se le asigna prioridad política a la propuesta por lo que en 2010 se crea el “Consejo del Programa Cuenca Casavalle” (integrado por la Intendencia de Montevideo, Consejo Vecinal, ministerios y entes autónomos con competencia en la zona) como un espacio de articulación interinstitucional para definir y acordar las estrategias de acción en el territorio.

Desde entonces se han realizado una serie de documentos (tanto desde la Intendencia de Montevideo como de equipos técnicos externos) con la finalidad de realizar un diagnóstico de la zona y definir las acciones a implementar, hasta que finalmente en julio de 2015 el Plan es aprobado por la Junta Departamental de Montevideo como un "instrumento de ordenamiento, gestión y guía para la acción pública y privada (local, departamental y nacional), con una visión de desarrollo estratégico y de gestión integral e integrada para la zona" (Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle:22). En paralelo a la elaboración y aprobación del Plan, se han realizado diversas intervenciones en el territorio que apuntan a efectivizar el derecho a la ciudad.

Con el objetivo de trascender espacialmente al “núcleo duro” de precariedad y exclusión, se establece como área de intervención una zona mucho más amplia de lo que se conoce como “Casavalle”, abarcando también a barrios como Marconi, Las Acacias, parte de Manga y de Piedras Blancas. Esta extensa área pertenece al Municipio D y está delimitada por el arroyo Miguelete y las calles Av. Gral Flores, Av. José Belloni, Camino Capitán Lacosta, José María Silva, Av Burgues y Chimborazo, comprendiendo parte del Centro Comunal Zonal (CCZ) 10 y 11, siendo este último el que abarca la mayor parte. Comprende aproximadamente 1340 hectáreas, con una población cercana a los 80.000 habitantes (Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle).

Debido a que el Plan alcanza una extensa área con diferentes características territoriales y urbanísticas, se divide en 4 sub-zonas, planteando estrategias y líneas de acción a corto, mediano y largo plazo, a partir de 3 ejes estratégicos: la construcción material y simbólica de la ciudad como eje prioritario; la educación y el desarrollo cultural; y el desarrollo de las capacidades de gestión territorial en la sociedad civil y en el ámbito gubernamental (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle). Además del

Consejo Casavalle, existen diferentes comisiones temáticas, que integran a diferentes instituciones y organizaciones presentes en el territorio.

De acuerdo a estos ejes las acciones planificadas (algunas ya ejecutadas o en proceso), tienen que ver con infraestructura urbana, vialidad, equipamiento de espacios públicos, conexiones a servicios de electricidad y saneamiento, recuperación ambiental de los cursos de agua y de su entorno (como son el arroyo Miguelete y sus afluentes: las cañadas Casavalle y Matilde Pacheco), con la construcción de parques lineales. Estos cursos de agua presentan importantes niveles de contaminación debido al vertido de basura, teniendo a su vez ocupaciones informales en gran parte de sus márgenes, haciendo necesario la relocalización de las mismas. También se pautaron otras acciones en lo ambiental como la intervención en zonas de basurales y áreas contaminadas con metales pesados, plomo, cromo y cadmio.

Otra línea de acción importante del Plan tiene que ver con apostar a garantizar el acceso a la educación y potenciar la cultura como factor de integración social. Una de las acciones ya implementadas consistió en la creación de la plaza Casavalle “Un lugar para todos” y el Centro Cívico Luisa Cuesta, espacio donde funcionan diversos programas educativos y recreativos, así como también espacios de atención de instituciones públicas.

También en esta línea se lleva adelante el “Club de verano en Casavalle”, que consiste en una grilla de actividades deportivas, artísticas y recreativas gratuitas que se implementa durante el verano en los barrios que integran la Cuenca Casavalle, con el objetivo de hacer accesible el disfrute del deporte y la cultura a la población de la zona.

La creación de más centros de atención a la infancia, escuelas de tiempo completo y Utu son otras de las acciones que están previstas implementar en el corto y mediano plazo.

En lo referente al hábitat, además de la mejora de equipamiento del espacio público, se definieron la realización de operaciones de sutura y completamiento de los tejidos urbanos, principalmente para usos residenciales, y una planificación de los loteamientos, de la urbanización y de la ocupación del suelo (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle).

Dentro de estas acciones se encuentran la reprogramación habitacional y reurbanización de Unidad Misiones, las Unidades Casavalle, y de los complejos de núcleos básicos evolutivos San Martín 1 y 2. La reprogramación urbano-habitacional tiene como finalidad

revertir las situaciones de hacinamiento y tugurización en la que se encuentran estos complejos, planteando acciones que apunten a asegurar la accesibilidad y su integración urbana, dotando de espacios públicos de calidad y de los equipamientos colectivos necesarios (Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle).

Con este conjunto integral de acciones planificadas a corto, mediano y largo plazo, y teniendo en cuenta las particularidades de las diferentes zonas que lo integran, el Plan Cuenca Casavalle apuesta a revertir los procesos de fragmentación territorial que marcan fuertemente la zona, integrándola física, social y simbólicamente al resto de la ciudad.

A pesar de los esfuerzos de los últimos años, dada su conformación a partir de diferentes oleadas poblacionales y el rol que el Estado ha jugado en ese sentido, Casavalle es en la actualidad una de las zonas más precarizadas y estigmatizadas de la capital.

Como plantea Filardo (2004) es una zona que genera resistencias por parte de la ciudad integrada, generando procesos de exclusión simbólica y real con bordes territoriales muy bien definidos, que suponen consecuencias graves en el funcionamiento de mecanismos de integración social.

Entiende la autora que estos mecanismos funcionan a nivel de imaginarios urbanos, devienen del ‘inconsciente colectivo’, incidiendo en la forma en que se define al ‘otro’ y en las relaciones que se establecen entre los distintos grupos que conviven en la ciudad. Pero como se mencionó, estos mecanismos simbólicos operan tanto desde fuera como desde dentro del territorio, determinados justamente por la forma y momento de llegada a la zona, a partir de estas oleadas poblacionales.

## Reflexiones finales

Las transformaciones económicas, sociales y culturales que se fueron dando en la sociedad uruguaya a partir de la implementación del neoliberalismo y los cambios que se produjeron en el mundo del trabajo, tuvieron consecuencias significativas en la estructura social y espacial de Montevideo, derrumbando aquel imaginario de sociedad equilibrada y de “cercanías” que primó durante la primera mitad de siglo XX.

En este contexto, el acceso a la vivienda y al suelo urbano para los sectores de menores ingresos se tornó realmente difícil, debiendo desplegar una multiplicidad de estrategias para poder satisfacer la necesidad habitacional. Como consecuencia las periferias montevidéanas se superpoblaron y precarizaron, en cierta forma debido a intervenciones estatales, que terminaron agravando en el corto plazo aquello que se pretendía solucionar.

En este sentido, se puede identificar como a través de sus políticas habitacionales (o la ausencia de ellas) el Estado ha contribuido en parte a consolidar y perpetuar procesos de segregación territorial y precariedad habitacional, al implementar “programas pobres para pobres” (Magri, 2014:25) de mala calidad constructiva y en zonas alejadas de la ciudad formal (debido al bajo costo del suelo urbano), en la mayoría de los casos sin los servicios adecuados.

En lo que refiere a nuestra zona de estudio, se puede evidenciar claramente como estas intervenciones públicas fueron determinantes en su historia y conformación urbana. Como sostiene Cecilio et al (1999) Casavalle ha sido un gran “campo de experimentación” de las políticas urbanas y de vivienda, tanto en el período de gran protagonismo estatal como en el de ausencia de regulación territorial que paradójicamente, han generado situaciones similares: áreas desestructuradas con infraestructuras incompletas, falta de equipamientos urbanos y dificultades en la accesibilidad a los servicios que la ciudad brinda.

Antes de la explosión demográfica que se dió a partir de la década del 70, la zona no presentaba las connotaciones de encierro y aislamiento con las que hoy se caracteriza. Era una zona abierta, rodeada en parte por estructuras militares y teniendo al cementerio del norte como límite con la ciudad (Alvarez Pedrosian, 2013). Pero a partir de la aplicación de las políticas neoliberales y la precarización e inestabilidad del empleo que afectaron a amplios sectores de la población, la problemática habitacional se fue agudizando, haciendo que la zona fuera rápidamente poblada en sucesivas oleadas. Por un lado a través del accionar estatal con la construcción de conjuntos habitacionales y por otro, mediante la autoconstrucción al fondo de las viviendas de estos complejos como consecuencia de la extensión del núcleo familiar, o en los predios libres circundantes que fueron siendo ocupados informalmente.

De esta forma, entiende Alvarez Pedrosian (2013) que Casavalle ha sido tomada como un depósito donde a través de programas de mínimos costos se fue colocando en espacios precarios y dispuestos a la guetización a población desalojada de zonas consolidadas de la ciudad y aquellos que seguían emigrando desde las localidades rurales hacia la capital, haciéndolos rebotar hacia las periferias.

Por todo lo expuesto en este trabajo, se puede afirmar entonces que en Casavalle a lo largo de los años el Estado fue contribuyendo a consolidar procesos de segregación residencial al nuclear a aquellos sectores más vulnerables en zonas alejadas de la ciudad, con escasos servicios, en viviendas precarias y transitorias, pero que con el tiempo se transformaron en definitivas. Casavalle es, al decir de Cecilio et al (1999), un caso de “segregación residencial inducida”.

Pero más allá de la incidencia que ha tenido el Estado en la consolidación de estos procesos, también son explicativos de los mismos el modelo de acumulación capitalista que rige en las sociedades modernas actuales, que todo lo torna en mercancía, y el valor que adquiere el suelo urbano como bien de cambio, lo que determina que el acceso a la ciudad se haga de manera diferencial, dependiendo por lo tanto la ubicación territorial (así como la calidad de la misma) de las posibilidades socioeconómicas de los individuos.

Esto fue determinando que algunas zonas se convirtieran en expulsoras de determinados sectores, a la vez que otras se volvían segregadas y precarizadas, aisladas de la ciudad formal.

La forma y características de la conformación urbana de Casavalle fue marcando fuertemente la zona y a sus habitantes, estigmatizándola como una zona peligrosa, lo que como se expuso, trajo (y trae) consecuencias importantes en los mecanismos de integración social.

Si bien en los últimos años se han desplegado acciones y políticas públicas específicas para la zona, como el Plan Cuenca Casavalle, que apuntan a revertir estos procesos de fragmentación y segregación, así como también ha habido un conjunto de políticas sociales a nivel nacional, el revertir estos procesos constituye un gran desafío.

En concordancia con Filardo (2004), se entiende que de los problemas de integración y no necesariamente de la pobreza es que resulta el riesgo de la fractura social y de la exclusión, el debilitamiento de lazos entre los individuos, básicamente asociados al empleo, a la ciudadanía y al Estado.

El barrio y las relaciones interpersonales que se establecen a partir de los principales circuitos de socialización, en tanto soportes de los individuos, en la medida que se encuentren cada vez más homogeneizados (en términos de clase social), favorecen la fragmentación y la desigualdad social, en procesos que se retroalimentan progresivamente.

## Bibliografía:

- Álvarez Pedrosian, Eduardo (2013) Casavalle bajo el sol. Investigación etnográfica sobre territorialidad, identidad y memoria en la periferia urbana de principios de milenio. Montevideo. UDELAR.
- Baráibar, Ximena (2005) Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social. en *Revista Katálisis*, vol.8 n°.2. Disponible en:  
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=179616343003>
- \_\_\_\_\_ (2009) Tan cerca, tan lejos. Acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial. *Revista Fronteras* N°5, Facultad Ciencias Sociales, Udelar. Disponible en:  
[https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7245/1/RF\\_Baraiibar\\_2009n5.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7245/1/RF_Baraiibar_2009n5.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016) ¿Un puente hacia la nada? Política asistencial, mundo del trabajo y servicios universales. Disponible en:  
<http://revistas.ucpel.tcche.br/index.php/rsd/article/view/1298>
- Barba Solano, Carlos (2009) Reforma Social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada en Retos para la integración social de los pobres en América Latina, AA.VV. CLACSO. Buenos Aires. Disponible en:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100817094503/barba.pdf>
- Cecilio, Marta; Couriel, Jack; Spallanzani, Mario (1999) La gestión urbana en la generación de tejidos residenciales de la periferia de Montevideo. Áreas ocupadas por los sectores de población de bajos y medios ingresos. Facultad de Arquitectura, UDELAR. Montevideo.
- Couriel, Jack (2010) De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo. Ediciones Trilce. Montevideo.

- Fernandez Wagner, Raúl y Sepúlveda, Rubén (2006) “Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina”, Centro Cooperativo sueco, San José, Costa Rica. Disponible en:  
[http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/2675/analisis\\_politicas.pdf?sequence=1](http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/2675/analisis_politicas.pdf?sequence=1)
- Filardo, Verónica (2005) Hacia la resignificación de “Casavalle”, Montevideo, Uruguay. CEPAL.
- Filgueira, Fernando y Errandonea, Fernando (2013) Sociedad urbana. Nuestro Tiempo. Libro de los Bicentenarios N°23 Montevideo: Centro de Información Oficial IMPO. Descargado de: <http://www.bibliotecadelbicentenario.gub.uy/innovaportal/file/62991/1/nuestrotiempo-23.pdf>
- Jaramillo, Samuel (2003) Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”. Disponible en:  
[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Fundamentos\\_Economicos\\_Participacion-Jaramillo\\_Samuel-2003.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Fundamentos_Economicos_Participacion-Jaramillo_Samuel-2003.pdf)
- Katzman, Rúben (2003) Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Documento de trabajo N°1 ILPES. Universidad Católica. Montevideo.
- Katzman, et al (2004) La ciudad fragmentada. Respuestas de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo. Documentos de trabajo del IPES. Colección Monitor Social del Uruguay N°2, Montevideo.
- Lombardo, Cecilia (2005) Hacia la resignificación de Casavalle, Montevideo, Uruguay; lineamientos físico- territoriales. CEPAL.
- Magri, Altair (2014) De José Batlle y Ordoñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2012. CSIC, UDELAR, Montevideo.
- Midaglia, Carmen (2009) Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas” en “Retos para la integración social de los pobres en América Latina”, AA.VV. CLACSO. Buenos Aires. Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100817094503/barba.pdf>

- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2011) El sistema de Bienestar Uruguayo: Entre la modernización reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social. En: Estado benefactor y Políticas Sociales Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Biblos, Buenos Aires. Disponible en:

[www.researchgate.net/publication/](http://www.researchgate.net/publication/)

[283501317\\_El\\_sistema\\_de\\_bienestar\\_uruguayo\\_entre\\_la\\_moderacion\\_reformista\\_liberal\\_y\\_la\\_ampliacion\\_de\\_la\\_responsabilidad\\_estatal\\_en\\_el\\_area\\_de\\_la\\_proteccion\\_social](http://www.researchgate.net/publication/283501317_El_sistema_de_bienestar_uruguayo_entre_la_moderacion_reformista_liberal_y_la_ampliacion_de_la_responsabilidad_estatal_en_el_area_de_la_proteccion_social)

- Merklen, Denis (1999) Mas allá de la pobreza, cuando los olvidados se organizan. Las organizaciones locales como capital social frente a los problemas de integración en barrios marginales. Documento preparado para el Forum Culture el Développement de la XL Asamblea anual de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). París.
- Portillo, Álvaro (2010) Vivienda y Sociedad. La situación actual de la vivienda en el Uruguay. UDELAR, Montevideo.
- Saraví, Gonzalo (2004) Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclave de pobreza estructural. Revista de la CEPAL N°83. Descargado de:

<https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Segregacion%20urbana%20y%20espacio%20publico.pdf>

- Soldano, Daniela (2008) Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). En: Ziccardi, A. Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Siglo del Hombre Editores. CLACSO-CROP, Bogotá.
- Terra y Berdia (2006) Anotaciones para una política que atienda la segmentación social y la segregación residencial En Consulta técnica sobre reforma social. OPP-MIDES. Disponible en: [http://www.bps.gub.uy/bps/file/4729/1/0953\\_reforma-social---documentos-tecnicos.pdf](http://www.bps.gub.uy/bps/file/4729/1/0953_reforma-social---documentos-tecnicos.pdf)
- Vilasagra Ibarz, Joan. (1995) “Segregación social urbana: introducción a un proyecto de investigación”. Universitat de Lleida, España. Descargado de:

<https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/download/.../31632>

- Topalov, Christian (1979). La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis. Disponible en:

[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Urbanizacion\\_Capitalista-Topalov\\_Christian-1979.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Urbanizacion_Capitalista-Topalov_Christian-1979.pdf)

#### **Otras fuentes bibliográficas:**

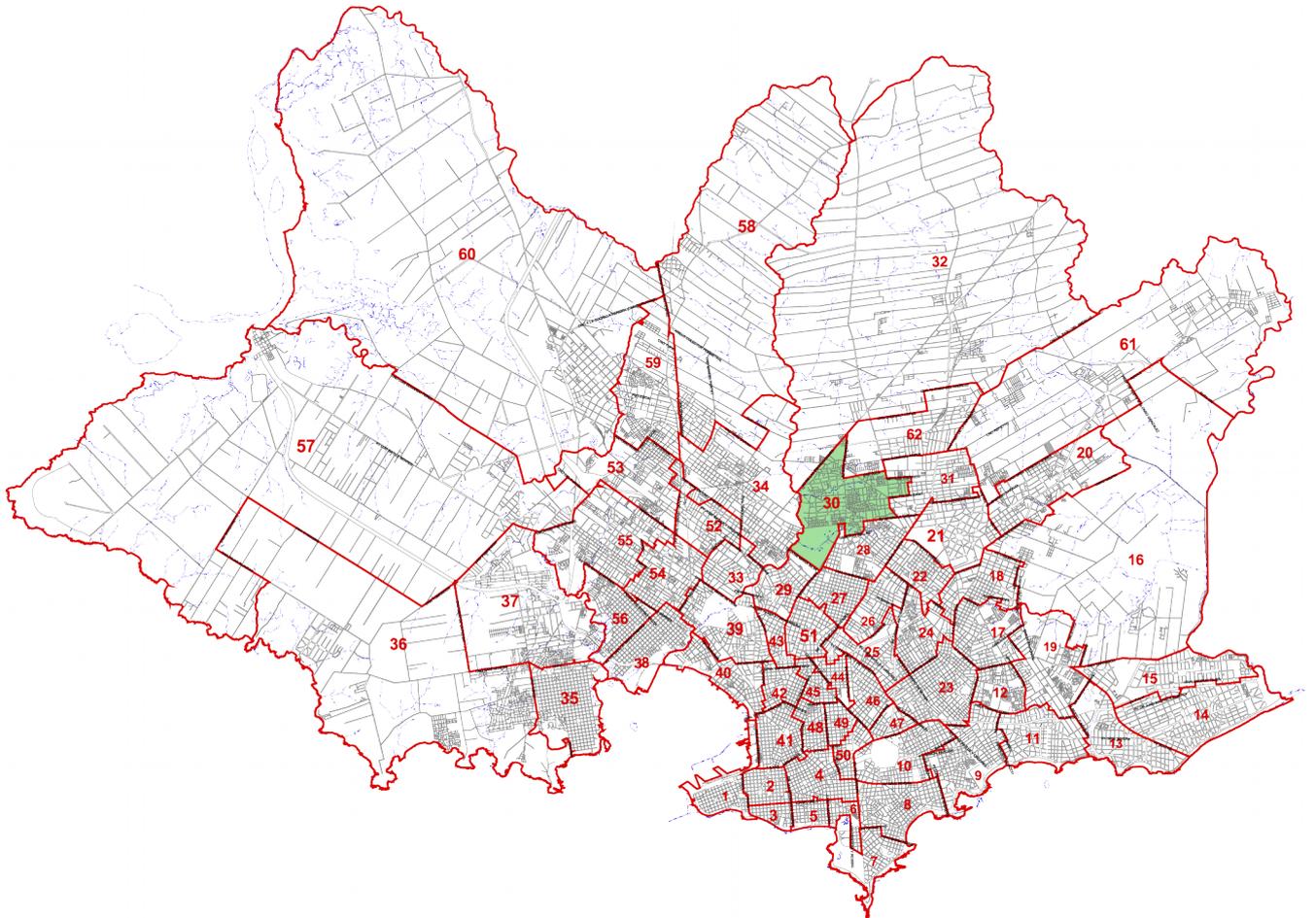
- Calvo et al (2013) Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. Fascículo 1, UDELAR. Trilce, Montevideo.
- Casavalle Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle. Intendencia de Montevideo
- Datos sociodemográficos Censo INE 2011 proporcionados por Banco de datos de Facultad Ciencias Sociales
- Ibarra, Silvana (2009) Desarrollo de las políticas habitacionales en Uruguay. Estudio de las tendencias históricas. Tesis de Grado Licenciatura en Trabajo Social.
- Machado, Gustavo (2002) Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Tesis de Maestría de Servicio Social. Montevideo.
- Plan de Integración Socio-habitacional Juntos. Memoria Anual Ejercicio 2016. MVOTMA. Plan Juntos Descargado de: [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)
- Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle. Avance Plan Parcial. Memorias (2014), Intendencia de Montevideo, Departamento de Planificación.
- Rocco, Beatriz (2012) Procesos de segregación territorial en la metrópolis contemporánea: el caso de Montevideo en el período 1998-2011. Tesis de Maestría en Planificación Territorial y Gestión Ambiental. Universidad de Barcelona, España.

# Anexos

## **Anexo A:**

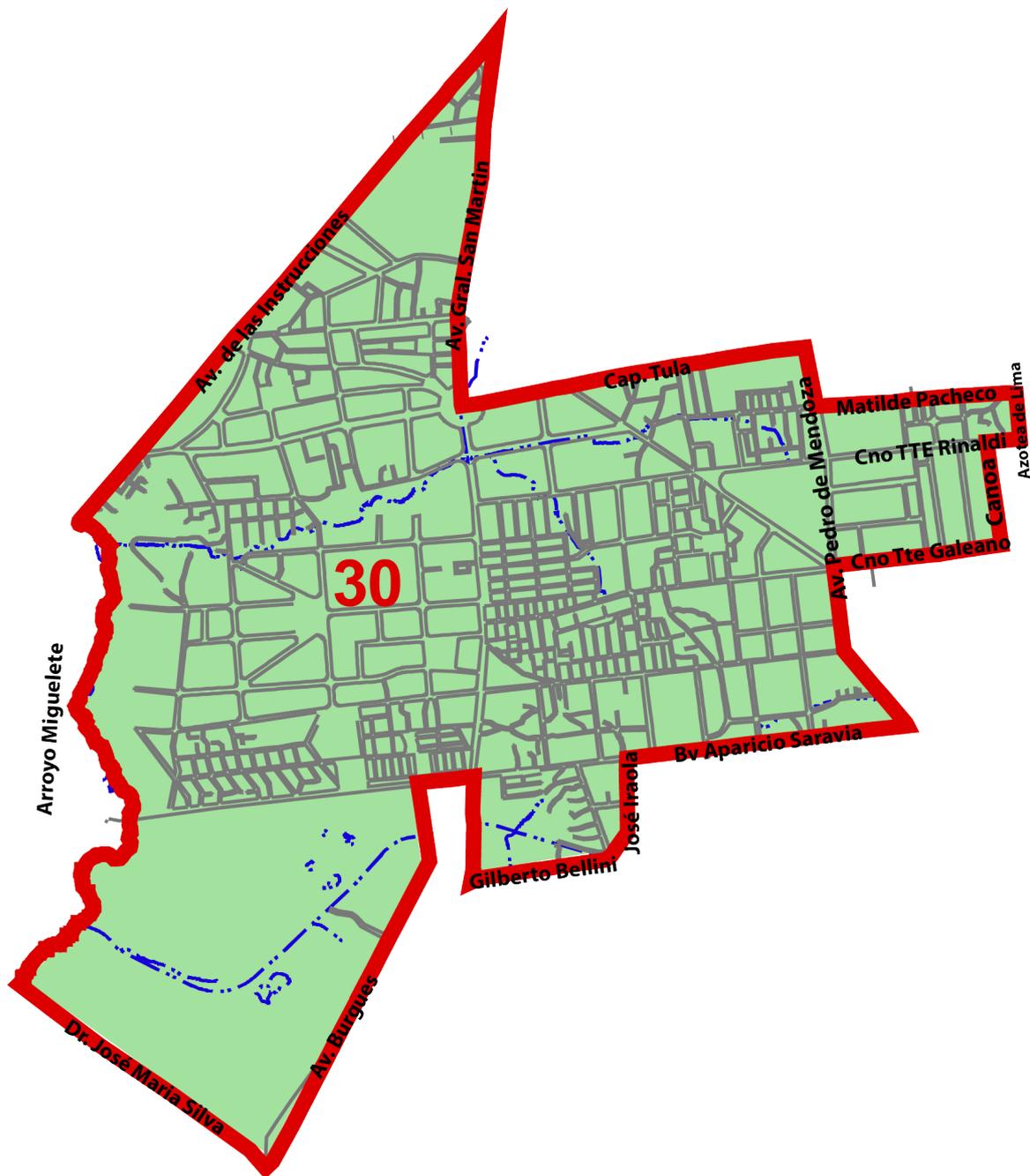
Figura 1: Mapa Montevideo. Área aproximada a barrios

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)



- |                                 |                                  |                          |                              |
|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------|------------------------------|
| 1 Ciudad Vieja                  | 16 Baños de Carrasco             | 31 Piedras Blancas       | 46 Larrañaga                 |
| 2 Centro                        | 17 Maroñas, Parque Guarani       | 32 Manga, Toledo Chico   | 47 La Blanqueada             |
| 3 Barrio Sur                    | 18 Flor de Maroñas               | 33 Paso de las Duranas   | 48 Villa Muñoz, Retiro       |
| 4 Cordón                        | 19 Las Canteras                  | 34 Peñarol, Lavalleja    | 49 La Comercial              |
| 5 Palermo                       | 20 Punta de Rieles, Bella Italia | 35 Cerro                 | 50 Tres Cruces               |
| 6 Parque Rodó                   | 21 Jardines del Hipódromo        | 36 Casabó, Pajas Blancas | 51 Brazo Oriental            |
| 7 Punta Carretas                | 22 Itzaingó                      | 37 La Paloma, Tomkinson  | 52 Sayago                    |
| 8 Pocitos                       | 23 Unión                         | 38 La Teja               | 53 Conciliación              |
| 9 Buceo                         | 24 Villa Española                | 39 Prado, Nueva Savona   | 54 Belvedere                 |
| 10 Parque Battle, Villa Dolores | 25 Mercado Modelo, Bolívar       | 40 Capurro, Bella Vista  | 55 Nuevo París               |
| 11 Malvín                       | 26 Castro, Pérez Castellanos     | 41 Aguada                | 56 Tres Ombúes, Victoria     |
| 12 Malvín Norte                 | 27 Cerrito                       | 42 Reducto               | 57 Paso de la Arena          |
| 13 Punta Gorda                  | 28 Las Acacias                   | 43 Atahualpa             | 58 Colón Sureste, Abayuba    |
| 14 Carrasco                     | 29 Aires Puros                   | 44 Jacinto Vera          | 59 Colón Centro y Noroeste   |
| 15 Carrasco Norte               | 30 Casavalle                     | 45 La Figurita           | 60 Lezica, Melilla           |
|                                 |                                  |                          | 61 Villa García, Manga rural |
|                                 |                                  |                          | 62 Manga                     |

Figura 2: Delimitación Casavalle según INE



Fuente: INE

**Anexo B:**

Datos sociodemográficos Casavalle Censo 2011 Instituto Nacional de Estadística (INE)

Cuadro 1: Población Casavalle por edad quinquenal

EDAD	SEXO		
	Hombre	Mujer	Total
0-4	1.976	1.850	3.826
5-9	1.918	1.841	3.759
10-14	1.965	1.852	3.817
15-19	1.900	1.868	3.768
20-24	1.362	1.568	2.930
25-29	1.275	1.349	2.624
30-34	1.221	1.299	2.520
35-39	1.135	1.218	2.353
40-44	961	1.016	1.977
45-49	910	944	1.854
50-54	914	858	1.772
55-59	678	706	1.384
60-64	534	566	1.100
65-69	345	451	796
70-74	262	349	611
75-79	157	254	411
80-84	105	186	291
85-89	36	98	134
90-94	10	34	44
95-99	1	7	8
<b>Total</b>	<b>17.665</b>	<b>18.314</b>	<b>35.979</b>

Fuente: INE, proporcionado por Banco de datos de Facultad Ciencias Sociales

Cuadro 2: Cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas por Hogar

CANTIDAD DE NBI	Casos	%	Acumulado %
Sin NBI	4.410	43,32449 %	43,32449 %
Una NBI	3.054	30,00295 %	73,32744 %
Dos NBI	1.388	13,63592 %	86,96336 %
Tres o más NBI	1.117	10,97357 %	97,93693 %
No relevado	210	2,06307 %	100,00000 %
<b>Total</b>	<b>10.179</b>	<b>100,00000 %</b>	<b>100,00000 %</b>

Fuente: INE, proporcionado por Banco de datos de Facultad Ciencias Sociales

Cuadro 3: Tipos de Necesidades básicas insatisfechas por Hogar

NBI	Casos	%
Condiciones de la vivienda	2419	23,76461 %
Hacinamiento	1616	15,87582%

Confort	4046	39,74850 %
Saneamiento	1353	13,29207 %
Educación	1359	13,35102 %
No relevado	210	2,06307 %
<b>Total</b>	<b>10.179</b>	<b>100,00000 %</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE, proporcionados por Banco de datos Facultad Ciencias Sociales

Cuadro 4: Máximo nivel educativo alcanzado

MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO	SEXO		
	Hombre	Mujer	Total
1. Preescolar	823	779	1.602
2. Primaria común	7.931	7.987	15.918
3. Primaria especial	301	219	520
4. Ciclo Básico	4.549	4.812	9.361
5. Bachillerato	1.089	1.564	2.653
6. Enseñanza Técnica/Formación Profesional UTU	755	510	1.265
7. Magisterio o Profesorado	13	85	98
8. Terciario no universitario	34	43	77
9. Universidad o similar	111	250	361
10. Posgrado (Diploma/Maestría/Doctorado)	-	3	3
11. Terciario sin especificar	-	4	4
12. Nunca asistió	282	305	587
13. Ignorado	1	2	3
88. No relevado	206	267	473
<b>Total</b>	<b>16.095</b>	<b>16.830</b>	<b>32.925</b>

Fuente: INE, proporcionado por Base de datos de Facultad Ciencias Sociales

Cuadro 5: Condición de Actividad Económica

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	SEXO		
	Hombre	Mujer	Total
Menor de 12 años	4.619	4.422	9.041

Ocupados	8.334	5.836	14.170
Desocupados buscan trabajo por primera vez	100	174	274
Desocupados propiamente dichos	385	692	1.077
Inactivos, jubilados o pensionistas	1.215	1.689	2.904
Inactivos, otras causas	2.749	5.156	7.905
No relevado	263	345	608
<b>Total</b>	<b>17.665</b>	<b>18.314</b>	<b>35.979</b>

Fuente: INE, proporcionado por Base de datos de Facultad Ciencias Sociales