

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

**Políticas habitacionales y segregación socioterritorial.
Derecho a la ciudad ¿derecho de todos?**

Soledad Germil
Tutora: Ximena Baráibar

2017

A Tiago, por su paciencia y por ser mi compañero incondicional en este largo camino.

Agradecimientos

A Charo, por ser la primera persona que me hizo ver que ésta era mi vocación.

A mis padres y mi abuela, por su apoyo incondicional y cotidiano para que este proyecto se concretara. A mi hermano, por demostrarme que se puede jugar en el tercer tiempo y que lo añejado tiene un sabor especial. A Nahirí, por su aporte fundamental. A Fabi, por su incansable seguimiento cuerpo a cuerpo. A mi familia toda, por estar siempre. A Natalia, Elina, Alicia, Luján, Carina, Cynthia, Laura, Néstor, Rafa y Mona, por acompañarme de la manera que lo hacen. A Sebastián por elegir ser testigo y compañero de este proceso. A Paola, por darme la posibilidad de estar ejerciendo mi profesión. A Andrea, por su rol en mi proceso personal. A Jorge, por su apoyo. A Silvana por su confianza y enseñanza permanente. A Fabiana, Rocío y Mageliana por demostrarme lo maravilloso de trabajar en equipo. A las más de cuatrocientas familias de Paso Carrasco, con las cuales aún sigo trabajando y son la fuente inspiradora de esta monografía. A todos los compañeros/as que fueron parte del proyecto de Paso Carrasco. A Analía, Gabriela, Gabriella, Julián, Stella, Carmen y Valeria, por estar siempre. A Rosana por su conocimiento y su disposición. A Ana por entender y recibir mis planteos de todos los días. A Ximena por confiar y aceptar la ardua tarea de acompañarme en este trabajo. A mí por tanta paciencia.

El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización.

La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y nosotros mismos es, como quiero demostrar, uno de nuestros derechos humanos más preciosos, pero también uno de los más descuidados.

David Harvey

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
Tema u objeto de estudio	2
Objetivo general	2
Objetivos específicos	2
Metodología	4
CAPÍTULO 1: SEGREGACIÓN SOCIOTERRITORIAL	6
1.1 ¿Qué se entiende por segregación socioterritorial?	6
1.2 Pobreza, exclusión social y estigma... la otra cara de la moneda	10
1.3.Derecho a elegir un lugar en la ciudad: la importancia de la “localización” en los procesos de segregación	14
CAPÍTULO 2: POLÍTICAS HABITACIONALES	16
2.1 Políticas sociales: antecedentes	16
2.2 ¿Qué ha ocurrido en Uruguay? ¿Cómo se han traducido los modelos de desarrollo y sus políticas habitacionales en el territorio?	18
2.3 Cambio de paradigma: ¿nuevas políticas públicas, nuevas políticas habitacionales? ¿Qué se plantean respecto a la segregación territorial?	23
2.3.1 Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009	24
2.3.2 Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014	27
2.3.3 Plan Nacional de Relocalizaciones (áreas inundables y contaminadas)	30
2.4 Intendencia de Canelones: segundo nivel de gobierno y organismo subejecutor de los proyectos de relocalización	34
CAPÍTULO 3: PASO CARRASCO: PROYECTO DE RELOCALIZACIÓN	38
3.1 Paso Carrasco y su localización: características generales	38
3.2 Asentamientos irregulares en la zona norte de Paso Carrasco: 18 de Mayo, Flor de Mayo y Juana de América	39
3.3 Línea de inundabilidad	41
3.4 Proyecto de Relocalización	41
3.4.1 Etapabilidad	43
3.4.2 Integralidad del proyecto	44
3.4.3 Eje habitacional	44
3.4.4 Participación social	47
CAPÍTULO 4: DERECHO A LA CIUDAD: ¿DERECHO DE TODOS?	48
CONCLUSIONES FINALES	55
ANEXO 1: LÍNEA DE INUNDABILIDAD	61
ANEXO 2: ZONAS DE INTERVENCIÓN DE LOS PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN Y RELOCALIZACIÓN EN PASO CARRASCO.	62

Introducción

El presente trabajo constituye la monografía final exigida curricularmente para culminar la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Tiene como objetivo principal analizar una política pública en Uruguay: el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR). Se trata de una política promovida por el Gobierno nacional en el marco del Plan Quinquenal de Vivienda (PQV) 2010-2014, quien la lleva adelante junto con las intendencias departamentales del país.

Como surge del PNR, su objetivo general es "... mejorar la calidad de vida y salud de la población asentada en terrenos inundables y/o contaminados mediante su relocalización, coadyuvando a su integración socio-territorial" (MVOTMA, 2011: 4). Para ello plantea dos programas como alternativas de solución habitacional para las familias: la vivienda social, que implica la construcción de vivienda nueva en un terreno que cumpla con los requisitos establecidos por el PQV, y el programa de compra de vivienda usada.

Específicamente, este trabajo se propone analizar la forma en la que el PNR, conceptualiza y explica la segregación socioterritorial y las acciones que desarrolla con miras a revertir dichos procesos y discutir estos aspectos desde la producción académica sobre el tema.

Este análisis se hará considerando tanto la perspectiva del diseño del plan como la de quienes tienen la responsabilidad de su gestión, a partir de un caso concreto, el Proyecto de Relocalización de la localidad de Paso Carrasco, Canelones, en el entendido de que se trata de una política pública orientada específicamente a los asentamientos irregulares y "... a revertir la segregación social y fragmentación territorial" (MVOTMA, 2010: 137).

Dicho proyecto se desarrolla en el marco de un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de su Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) y la Intendencia de Canelones (IC) y abarca tres asentamientos irregulares ubicados en la ribera del arroyo Carrasco y en zona inundable.

"El asentamiento precario o informal es la expresión máxima del proceso de segregación" (Filgueira y Errandonea, 2014:32). De ahí la importancia del tema

seleccionado, en tanto la segregación socioterritorial cercena la libertad de elegir el lugar a ocupar en la ciudad de gran parte de los sujetos e impacta socialmente en sus vidas cotidianas además de promover formación de fronteras sociales que agudizan la diferenciación y las desigualdades sociales, disminuyendo las posibilidades de interacción de la sociedad en su conjunto.

A la vez, su gran significación hace que el Estado, entendiéndolo como tema de agenda pública, se proponga trabajar para revertirlo y prevenirlo mediante políticas públicas, específicamente sus políticas habitacionales.

El PNR —enmarcado en el PQV 2010-2014—, que implica simplificada el traslado de los asentamientos del lugar que ocupan a un nuevo espacio, se plantea como uno de sus propósitos revertir la segregación socioterritorial.

La segregación socioterritorial es una característica de las metrópolis y afecta a la mayoría de las ciudades del mundo. Atravesada por múltiples factores —históricos, económicos, políticos y sociales—, determina las formas del “habitar” y da cuenta, al decir de Svampa, “... de la emergencia de una nueva morfología urbana, asociada al nuevo tipo societal [...] donde se potencian y amplifican las distancias sociales entre ‘ganadores y perdedores’” (2004:57, 58).

“Los de arriba y los de abajo”, “los de afuera y los de adentro”, “los ricos y los pobres”, cada vez tienen menos puntos de encuentro. Entre sectores que eligen segregarse y otros que son segregados, el gueto es “... la expresión por excelencia de la exclusión en las ciudades. La sociedad se fragmenta, los ciudadanos se encierran: los excluidos en el *ghetto*, y los ricos en el *country*” (Merklen, 1999: 120).

Tema u objeto de estudio

Políticas habitacionales y segregación socioterritorial.

Objetivo general

Analizar la vinculación entre los procesos de segregación socioterritorial y las políticas de hábitat.

Objetivos específicos

- Examinar el concepto de segregación socioterritorial y su asociación con la precariedad y la pobreza.

- Estudiar la forma en que el PQV, y específicamente el PNR, conceptualiza y explica la segregación y los objetivos que se plantea en relación con ella, así como los dispositivos para alcanzarlos.
- Analizar si lo formulado en los documentos de la IC respecto al Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco en referencia a la segregación socioterritorial está en consonancia con los lineamientos del PNR y del PQV, en los cuales se enmarca.
- Profundizar, para el caso del Proyecto de Relocalización en Paso Carrasco, la conceptualización y los dispositivos que se colocan para atender la segregación socioterritorial y discutirlos desde las formulaciones que la academia ha planteado.
- Inquirir la perspectiva de quienes tuvieron a cargo la gestión del Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco desde la IC en relación con la segregación socioterritorial y con los lineamientos planeados en la política en la cual se enmarca.

Para estos análisis, el presente trabajo se organiza en cuatro capítulos. El primero comienza con un marco teórico en el cual se presenta una aproximación al concepto de segregación socioterritorial y su implicancia en la vida social

En el segundo capítulo se estudiarán las políticas habitacionales implementadas en el devenir histórico del país, específicamente las que se vienen llevando a cabo a partir del año 2005 con la asunción de los gobiernos de izquierda a nivel nacional, que tienen al PNR como elemento innovador en su aplicación, el cual se plantea entre sus objetivos atacar la segmentación y segregación residencial

En el tercer capítulo se abordará el caso puntual de Paso Carrasco y se analizarán las definiciones en relación con el tema de estudio. Se hará referencia a la localización continua de los tres asentamientos irregulares que abarcó el proyecto de Paso Carrasco en zona metropolitana y lo que ello significa, así como las características del realojo y cómo se reflejan en ellas los objetivos de la política vinculados a la segregación.

Para finalizar, en el cuarto capítulo, se sintetizará el análisis para echar luz sobre los objetivos propuestos.

Metodología

La metodología utilizada es cualitativa, en el entendido de que pretende no solo “... describir y comprender la realidad que estudia” sino también explicarla, o sea, “proponer el ‘porqué’ de los hechos observados. Esta explicación implica la propuesta de una teoría o teoría intermedia que integra sistémicamente el conocimiento de determinada realidad” (Vela, s/f: 13).

La realidad social es compleja y está construida por sujetos que le dan su significado, determinados a su vez por su contexto histórico y social. De ahí que no baste con considerar la perspectiva del actor, sino que sea necesario también dar cuenta de ese contexto sociohistórico, en el sentido de la denominación “holística” que sostienen Hernández, Sampieri y otros (2003), en tanto una de sus características es tener en cuenta el “todo”.

Primero se hizo un relevamiento bibliográfico en torno al tema a investigar, lo que permitió echar luz sobre las principales categorías de análisis y discutir el caso concreto. Luego se analizaron los documentos —el Plan Quinquenal de Vivienda, el Plan Nacional de Relocalizaciones y su Reglamento Operativo— en los que se encuentran las definiciones estratégicas referidas al tema en cuestión, así como también los de la IC respecto al Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco. Por último, se hicieron entrevistas, en el entendido de que constituyen una de las técnicas más ricas para acceder al universo de significados de los actores en tanto permiten un intercambio verbal cara a cara entre el investigador y los informantes donde sus respuestas “suelen estar íntimamente relacionadas con el contexto en que se brindan y las posiciones estructurales y situacionales”(Guber, 2004: 102).

De entre los diferentes tipos de entrevista se optó por la entrevista en profundidad semiestructurada, ya que a través de ella se podría conocer en detalle la perspectiva de los diferentes actores involucrados en la implementación de las políticas habitacionales y específicamente en el PNR.

Se entrevistó un referente del MVOTMA, institución en la cual se diseña el programa, se establecen los protocolos de intervención y se supervisa su ejecución. Por otro lado, se entrevistó un referente de la IC, institución encargada de gestionar y ejecutar el programa. Por último, se entrevistó al alcalde de Paso Carrasco, quien tuvo un protagonismo importante en la ejecución del proyecto.

En una entrevista semiestructurada y en profundidad el investigador elabora una guía a partir de su conocimiento previo sobre el tema y sobre los puntos que le interesa indagar y profundizar. En ella "... se encuentran distintas reflexividades, pero también es donde se produce una nueva reflexividad" (Guber, 2001: 76).

A través de estas, tomando las categorías analíticas planteadas en los siguientes capítulos, se pretende obtener elementos que complementen el análisis para abordar los objetivos propuestos. Es decir, llevar a cabo un análisis descriptivo con base en las categorías definidas, confrontando los aportes teóricos, las políticas habitacionales y programas que se vienen desarrollando, con la aplicación de estas en un caso concreto —el Proyecto de Relocalización en Paso Carrasco—.

Capítulo 1: Segregación socioterritorial

1.1 ¿Qué se entiende por segregación socioterritorial?

El cambio en el modelo de desarrollo que se dio en América Latina, en el plano económico y político con el agotamiento del Estado de bienestar a partir de la década del ochenta, donde fue reestructurado por las políticas neoliberales y dejó de cumplir su rol fundamental en el desarrollo económico y social, afectó profundamente la relación entre este, el mercado y la sociedad civil (Filgueira, 2001).

Esto generó cambios en la estructura social, desestabilizando las vías de integración social y las formas de socialización, lo que se manifestó en procesos de polarización social y económica y determinó un aumento de la pobreza en las sociedades capitalistas dependientes (Goñi, 2014). Por su parte, el fin del modelo sustitutivo de importaciones generó profundas transformaciones en el mercado laboral, con gran impacto en la vida social. La precarización de las condiciones laborales, el desempleo prolongado y el aumento del empleo informal hicieron que un gran número de ciudadanos quedara por fuera de los sistemas de protección social. Estos procesos de polarización económica se vieron reflejados en una mayor diferenciación entre los sectores sociales.

La ciudad, en tanto espacio de interacción de sus habitantes, no escapa a este fenómeno y se ve también influenciada por él; esto es, la forma en que las ciudades asumen su conformación y la producción social del espacio agudizan y determinan, cada vez más, procesos de segregación en los que las distancias socioterritoriales se profundizan. En este sentido, Harvey considera que toda teoría general sobre la ciudad debe relacionar “los procesos sociales de la ciudad con la forma espacial que la ciudad asume” (1977: 16).

En algunos lugares, como Estados Unidos y Europa, estos procesos de segregación recaen principalmente sobre grupos raciales o minorías religiosas o étnicas, mientras que en América Latina se vinculan generalmente a problemas socioeconómicos. Es así que sus características, consecuencias y significados varíen según la forma y estructura de las metrópolis así como según el contexto cultural e histórico en que se desarrollen (Sabatini, 2003).

La ciudad se conformó desigualmente para los distintos sectores sociales, por lo que desde principios del siglo XX el problema habitacional y de apropiación del

territorio entró en la agenda del Estado (Boronat, 2014). Estos fenómenos se vieron agudizados también por la “acción” u “omisión” del Estado al favorecer o no estos procesos a través de sus políticas y programas.

Katzman entiende en este sentido que “las políticas habitacionales y de radicación de la pobreza obedecen, en general, a criterios primariamente económicos o financieros (costos, montos de inversión, etc) con escasa consideración de los tremendos costos sociales asociados a la cristalización de subculturas marginales” (Katzman, 1999: 264).

Wacquant, por su parte, al hablar de las lógicas que alimentan la nueva pobreza —a la que denomina “marginalidad avanzada”—, a partir de la década del sesenta, hace referencia a la dinámica política, en el sentido de cómo “... los Estados de bienestar producen y determinan la forma de las desigualdades y la marginalidad urbana, con la misma participación que las fuerzas del mercado. En efecto, los Estados no se conforman con poner en marcha políticas destinadas a ‘enjuagar’ (*mop up*) las consecuencias más visibles de los sacudones económicos, o a amortiguar (o no) su impacto social y espacial. Contribuyen también a determinar *desde arriba* quién se quedará relegado, cómo, dónde y durante cuánto tiempo” (2007: 307).

Para reafirmar lo anterior, sostiene que los barrios relegados “son ante todo creaciones de las políticas de Estado en materia de vivienda, de trazado urbano y de desarrollo regional”, y a que tanto “su posible dispersión o reparación, como la de su aparición o consolidación, son cuestiones eminentemente políticas” (Wacquant, 2007: 312).

Como se mencionó, en la ciudad conviven diferentes sectores sociales cada vez más polarizados: por un lado, los sectores ricos y por otro los sectores pobres y muy pobres, entre los que queda una clase media que tiende a desaparecer o a acercarse a alguno de los dos extremos (De Mattos, 2007).

Ambos sectores requieren de espacio urbano y cada uno resuelve este requerimiento de acuerdo a sus posibilidades, lo que termina conformando ciudades polarizadas. Los ricos crean barrios cerrados residenciales con acceso diferencial y restringido, caracterizados por una gran homogeneidad social y donde la seguridad es un valor en sí mismo. Esto promueve, como sostiene Svampa, “... la implementación de un modelo de socialización caracterizado por la ‘autonomía protegida’, esto es, una libertad garantizada por la seguridad ‘puertas adentro’. De

esta manera se profundiza cada vez más la diferencia entre ellos y los ‘otros’, los que viven fuera de dichas fronteras, convirtiéndose muchas veces en una amenaza para el adentro” (2004: 61).

En este sentido, Katzman entiende que “La segregación residencial urbana alude justamente al conjunto de procesos que resultan de una creciente polarización en la distribución territorial de los hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas. Esa polarización implica que la composición social de cada vecindario es cada vez más homogénea —y más heterogénea entre vecindarios— produciéndose una reducción de las oportunidades de interacción informal entre las clases” (Katzman en Fostik, 2005: 15). Analiza el fenómeno de la segregación residencial en referencia a los activos y a la estructura de oportunidades de los sujetos y sostiene que la homogeneidad social al interior de los barrios sumada a la reducción del contacto cotidiano con personas de diferente condición socioeconómica incide negativamente en la consolidación de estructuras de oportunidades de movilidad social ascendente y consolida una situación de aislamiento social y empobrecimiento cotidiano (Katzman, 1999).

Al igual que otros autores, Katzman reconoce la multifactorialidad del fenómeno y hace hincapié básicamente en los efectos producidos desde tres ámbitos: el mercado, el Estado y la sociedad (1999: 267). El primer ámbito refiere a los intereses y la acción de los agentes inmobiliarios que impiden la localización de viviendas económicas y populares en zonas de alto nivel por su costo y estatus. Con los efectos desde el Estado alude a la maximización de los recursos en las políticas habitacionales y las consecuencias que ello conlleva. Por último, al referirse a los efectos desde la sociedad civil, lo hace en el sentido de las acciones que los sujetos llevan a cabo, como por ejemplo los sectores más empobrecidos, que son expulsados de la ciudad formal y empujados a ocupar ilegalmente terrenos alejados de los servicios y prácticamente sin infraestructura, o, por otro lado, los “ricos”, que se autosegregan en barrios seguros, y los “nuevos ricos” que se movilizan a los barrios con mayor estatus (Katzman, 1999: 267).

Sectores que eligen segregarse y sectores que son segregados y se ubican donde nadie elige. La precariedad es un fenómeno que caracteriza a los sectores segregados en las formas de vivir y habitar. La pobreza urbana asocia y manifiesta los aspectos anteriores, de modo que en nuestras ciudades los territorios de la desigualdad son segregados, precarios y pobres.

En este análisis teórico respecto al tema en cuestión se considera relevante sumar el aporte de uno de los autores clásicos de la teoría urbana, Castells, quien entiende la segregación residencial como “la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no solo en términos de diferencia, sino de jerarquía” (1976: 203-204).

Al distinguir entre estratificación urbana y segregación, Castells sostiene que la primera alude a la distribución en el espacio de los diferentes grupos con base en la estratificación social y que la segregación refiere a la consolidación de dicha situación. A esto se agrega que “la distribución de los lugares de residencia sigue las leyes generales de la distribución de los productos y, por tanto, produce reagrupaciones en función de la capacidad social de los sujetos” (1976: 203-204).

Castells señala tres mecanismos que componen la estratificación espacial:

- el reagrupamiento de los individuos que comparten un mismo territorio se produce en función de la similitud de sus características;
- el prestigio social que implica compartir el espacio con individuos similares y distanciarse de los considerados diferentes;
- la renta del suelo regulada por el mercado, la cual determina el acceso a determinados espacios (1976: 205).

En esta misma línea, Lojkine le da vital relevancia al estudio de la renta del suelo y, a partir de allí, distingue tres tipos de segregación urbana:

- el determinado por la oposición entre centro —donde la renta del suelo es más elevada— y periferia;
- el que consiste en la separación creciente entre zonas y viviendas reservadas a los estratos sociales más acomodados y zonas de viviendas populares;
- el que se define con base en una fragmentación generalizada de las “funciones urbanas”, diseminadas en zonas geográficamente distintas y cada vez más especializadas: de oficinas, industriales, de vivienda, etc. (1979:161).

Vincula fuertemente la segregación urbana y la división social del trabajo y entiende que esta difiere en cada fase del capitalismo, determinando el lugar que ocuparan unos y otros.

Por último, se considera enriquecedor tomar el aporte de Sabatini, en tanto autor contemporáneo y latinoamericano, quien entiende que "... la segregación residencial debe entenderse como la materialización de complejas relaciones sociales asociadas indisolublemente a la estructura social y la distribución de la riqueza" (Sabatini en Fostik, 2005: 10). La novedad de su aporte consiste en la introducción de una dimensión subjetiva de la segregación. Junto a otros dos autores, caracteriza la segregación con base en tres dimensiones, en alusión a sus efectos más que sus causas: 1) la tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad; 2) la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos; 3) la percepción subjetiva que los residentes tienen de la segregación objetiva (las dos primeras dimensiones) (Sabatini, 2003: 7).

Las dos primeras dimensiones de esta caracterización son compartidas con otros autores y ya han sido explicadas, por lo que interesa profundizar en la tercera dimensión —la subjetividad con la que los sujetos viven la segregación—. Al hablar de subjetividad distingue entre la de los sujetos segregados y la de quienes eligen segregarse, ya que ambas forman parte del mismo proceso, aunque con características y consecuencias distintas.

No importa al lugar al que se haga referencia, la segregación asociada a la exclusión social produce lugares homogéneos y marginados cargados de un estigma social que determina la vida y la identidad social de las personas que allí residen. Estos lugares concentran todo lo que socialmente se evalúa como negativo y son habitados por todos aquellos que no tienen otra opción (Wacquant, 2007). Esto no hace más que retroalimentar y reproducir los círculos de la exclusión social y pobreza.

1.2 Pobreza, exclusión social y estigma... la otra cara de la moneda

Antes de comenzar, es necesario aclarar que en este punto no se profundizará en el tema, sino que se hará una puntualización sobre estos conceptos, entendiendo su relevancia para el análisis. Siguiendo con la línea planteada, se pretende trascender el concepto economicista de pobreza, lo cual no implica desconocer su aspecto económico, sino plantear la multicausalidad del fenómeno y su significación.

Así, al tiempo que se entiende la pobreza como "un fenómeno pluricausal que tiene su origen en un modelo de desarrollo en el sistema económico imperante en

nuestra sociedad”, se lo considera “concepto de cierta relatividad”. Su caracterización y alcance dependen de la estructura y coyunturas sociales, niveles económicos, desarrollo tecnológico y características culturales, que permiten estimar lo que es digno y justo en un país. Ello nos remite a una cuestión objetiva y a una cuestión valorativa y política”. La pobreza refiere, entonces “a la desigualdad estructural por la que determinados sectores sociales son sometidos a condiciones de vida intolerables” (Terra, 1994: 38).

Cabe preguntarse en este punto qué ocurre cuando los procesos de segregación socioterritorial son acompañados por la pobreza y la exclusión. Como se expuso en páginas anteriores, como resultado de diferentes variables y fenómenos sociales y económicos, la ciudad capitalista expulsa a algunos sectores sociales a lugares periféricos donde configuran barrios aislados en los que la estructura de oportunidades (acceso a servicios, derechos como ciudadanos, red relacional) se ve reducida y los condena a vivir privados de sus derechos. Se conforma entonces una espiral en la cual las condiciones de pobreza y exclusión se retroalimentan con los procesos de segregación y en la que vulnerabilidad y la estigmatización de los sujetos se agudizan aún más. Es así que este sector de la población “... vive bajo la presión del día a día, sufre y lucha por su subsistencia, genera estrategias diversas y enfrenta la estigmatización y desconfianza de la que es objeto. Soporta la violencia del sistema, participa marginalmente en ella y sostiene, aun con heroísmo, una afirmación de su dignidad y su derecho a vivir, a pertenecer a una ciudad, a una sociedad” (Terra, 2015: 151).

El barrio es el espacio primario donde se encuentra la estructura de oportunidades para las personas que en él residen (Katzman, 1999: 271), de modo que los barrios segregados no hacen más que profundizar la vulnerabilidad de los sujetos que los habitan. Esta vulnerabilidad se entiende como “... predisposición o condición latente proclive a una movilidad descendente, o por lo menos, una manifiesta dificultad de los individuos o de los hogares para sostener posiciones sociales conquistadas” (Filgueira, en Katzman y Wormald, 2002: 327).

Katzman distingue entre la pobreza y lo que él denomina “pobreza marginal”, refiriéndose a todas aquellas personas que “encuentran fuertes impedimentos para integrarse a la sociedad a través de sus canales legítimos” (1996: 25). Si bien se puede decir que está fuertemente asociada al mundo del trabajo, también implica la desvinculación o la pérdida de otros aspectos, así como la exclusión social y

territorial de estos sectores, vistos como “los pobres”, amenazantes, peligrosos y diferentes.

En este sentido, “El pobre es el sujeto, sin autonomía y sin poder, excluido del número de los que tienen autoridad, manteniendo en cierto modo la distancia, de una ciudadanía de pleno ejercicio. Entonces parece mayormente como mecanismo de dominación, de estratificación, de alienación, de falta de democratización de la vida social. Es un modo extremo de no poder decidir y no poder participar en las decisiones colectivas” (Terra, 1995: 87).

Así, continuando con la línea planteada, se trasciende el término pobreza para utilizar el término de exclusión social. En general, los análisis de exclusión también hacen referencia fundamentalmente al mundo laboral, pero la intención aquí es tomar algunas definiciones más amplias sobre la exclusión.

Como señala Baráibar (2000), el concepto de *exclusión social* surge asociado a los procesos de transformación en el mundo del trabajo y, fundamentalmente, a los mecanismos de integración vinculados a él. La autora sostiene que se da una interrelación de varios elementos que tiene como producto la exclusión. Por un lado, los excluidos, al no contar con los requerimientos para ser absorbidos por los nuevos sistemas productivos, se vuelven *desnecesarios* económicamente (desempleo estructural) y, por otro, se da una discriminación y exclusión del mundo de los derechos al ser expulsados total o parcialmente de este (Baráibar, 1999: 83).

Para Baráibar, se puede hablar de exclusión social en la medida en que exista una sociedad con un patrón de integración según el cual determinadas personas no se consideran depositarias de derechos, beneficios u oportunidades universales. Se trata entonces de “un fenómeno que articula diferentes dimensiones. Es innegable la dimensión económica, fundamentalmente vinculada al mundo del trabajo (inscripción formal o falta de participación en el mercado laboral), pero es un fenómeno que trasciende estos elementos. Implica también fragilidad en los soportes relacionales, representaciones de lugares sociales asignados y asumidos y dificultades en el ejercicio de derechos” (Baráibar, en Machado, 2002: 45).

Aquí es de interés tomar la última frase de la definición de Baráibar para preguntarnos qué ocurre con dichas representaciones sociales y cómo se traducen sobre la exclusión o, mejor dicho, sobre los excluidos.

Es imperioso relacionarlas con la tercera dimensión que plantea Sabatini sobre la segregación, anteriormente mencionada: la dimensión subjetiva, tanto de los sujetos segregados y excluidos como de los que eligen segregarse: el excluido ocupa un lugar negativo, “un mal lugar, en la medida [en] que sus valores tienen falta de reconocimiento y están ausentes o proscritos del universo simbólico” (Baráibar, 1999: 83).

Estas configuraciones generan límites en el imaginario urbano colectivo que definen los lugares a los cuales se puede ir y a los que no. Están determinadas por límites reales, es decir, por las desigualdades en las condiciones de los territorios, pero también generan límites simbólicos cargados de estigma territorial.

Los barrios segregados, asentamientos irregulares —los guetos, al decir de algunos autores— se conforman por los que no tienen opción de elegir su lugar en la ciudad; esto es, los sectores pobres, las familias excluidas de las áreas centrales de la ciudad —los “condenados de la ciudad”, al decir de Wacquant (2007)—, que deben satisfacer su necesidad de vivienda de manera informal y se trasladan y asientan en zonas periféricas o suburbanas.

Merklen plantea que el gueto es la expresión de la segregación en las ciudades y que dentro de este “se produce un encierro identitario, sus habitantes pasan a pertenecer a una misma comunidad y se construye una mirada de desprecio hacia todo lo que viene desde fuera” y que desde ahí se lo ve al gueto “a través del estigma: sus vecinos son calificados de sucios, feos y malos además de haraganes, promiscuos y portadores de costumbres antisociales” (1999: 117).

A la vez, esto genera en los sujetos segregados, lo que Wacquant denomina la “sensación de encierro social”: sienten que ellos y sus descendientes no tienen posibilidad de pensar en otro futuro que no sea la miseria y la exclusión, que están condenados a esa realidad. Así, el “sentimiento personal de indignidad” en la vida cotidiana de las personas que lo viven determina negativamente las posibilidades de cambiar su realidad (Wacquant, 2007: 46).

El barrio segregado degrada simbólicamente a quienes lo habitan (Wacquant, 2007: 277): “La estigmatización territorial estimula también, en los habitantes, estrategias sociófugas de evitamiento mutuo y puesta a distancia que exacerbaban los procesos de fisión social, alimentan la desconfianza interpersonal y minan el sentido de destino necesario de la comunidad para emprender acciones colectivas” (2007: 47).

Este evitamiento mutuo o distanciamiento también se da al interior del barrio segregado y genera muchas veces procesos de fractura interna que inciden negativamente en la posibilidad de acciones colectivas: el barrio "... ya no es más ese paisaje familiar, unificado por una cultura común, que aseguraba y reafirmaba a los habitantes en sus significaciones colectivas y sus relaciones mutuas. Se ha transformado en un espacio de competencia y conflictos, un campo de batalla repleto de peligros donde reina una dura lucha cotidiana por la supervivencia [...] y por encima de todo, por encontrar los medios para escapar de allí" (Wacquant, 2007: 311).

1.3.Derecho a elegir un lugar en la ciudad: la importancia de la "localización" en los procesos de segregación

Como se dijo, los procesos de segregación socioterritorial y de exclusión social reducen al mínimo el pleno ejercicio del derecho a la ciudad al que se refiere Harvey (1976). La forma en que se construye la ciudad, en que se ocupa el suelo, está determinada por diferentes factores y actores con distintos intereses y genera grandes inequidades a la hora de poder elegir el lugar "donde habitar", de modo que existen varios sectores sociales que ven cercenado ese derecho.

El concepto de "derecho a la ciudad" trasciende lo estrictamente físico y refiere a las "... dimensiones que contribuyen al logro de niveles dignos de calidad de vida. En ellas se juega el poder de apropiación y significación positiva del espacio físico urbano, el hábitat como asunto sociopolítico no reductible a dimensiones técnicas o económicas" (Terra, 2015: 146).

Como sostiene Oszlak, "La estructura espacial urbana tiende así a reproducir y yuxtaponerse a la estructura social. Si bien esta reproducción puede presentar puntos de fractura, en general los sectores sociales de mayores ingresos y riqueza ocupan, en la distribución espacial, las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, en tanto que las clases populares se concentran en las zonas urbanizadas más marginales" (en Machado, 2001: 27).

Aquí vale retomar los aportes de algunos autores presentados en el primer punto de este capítulo, los cuales refieren a la relación entre los procesos de segregación y la localización, y la fuerte vinculación de esta con la renta del suelo.

Castells plantea que el espacio es el producto de la acción humana, el resultado y la expresión de diferentes intereses de los actores sociales y las clases dominantes

en el marco del capitalismo. Se convierte así en el escenario de las luchas de poder que se concretan luego en la configuración espacial (1986: 149-150). El espacio materializa las posiciones de las diferentes clases sociales y la segregación materializa el lugar adjudicado a los sectores de más bajos recursos y a aquellos que no son necesarios para la reproducción del capital o, al decir de Baráibar (1999), se vuelven *desnecesarios* económicamente.

Desde el mercado, puján los intereses de los agentes inmobiliarios por la renta del suelo. Estos impiden la localización de viviendas económicas en zonas donde la renta del suelo es más elevada. Aquí se observa claramente la oposición entre centro y periferia de la que habla Lojkine (1979). Las áreas centrales de la ciudad también están determinadas por poseer los servicios y estructuras urbanas — educación, salud, transporte, fuentes de trabajo y espacios recreativos y de esparcimiento—, por lo que la localización determinará la forma en que realmente se ejerza el derecho al espacio urbano, es decir la posibilidad de los sujetos a hacer uso de los servicios y las estructuras urbanas —a su plena ciudadanía— varía “correspondientemente” por el “lugar de residencia o actividad” (Oszlak, 1991: 24).

Por otro lado, la omisión o la acción del Estado —es decir, desde la maximización de los recursos a la hora de implementar las políticas habitacionales y a la vez privilegiar las acciones del mercado—, dan continuidad a la lógica planteada con respecto a la localización y a los procesos de segregación.

Capítulo 2: Políticas habitacionales

Este capítulo se centra en el análisis de las políticas habitacionales, principalmente las llevadas a cabo a partir de la asunción de los gobiernos de izquierda en Uruguay, en relación con la segregación socioterritorial y en qué se plantean respecto a ella. Se pone especial atención a los planes quinquenales de vivienda y al PNR en el marco del PQV 2010-2014. En el último punto se revisan los planes y programas de la IC en referencia a lo habitacional y a la segregación en términos generales y al Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco en particular.

2.1 Políticas sociales: antecedentes

Como se expresó en el capítulo anterior, el Estado juega, a través de sus políticas, un papel determinante en los procesos de segregación socioterritorial. Las políticas sociales, en tanto políticas públicas, responden a un modelo de desarrollo que determina su orientación, es decir, la concepción de la cuestión social —más específicamente de los problemas sociales— y, por tanto, cuál será la respuesta que el Estado dará y el rol que tendrá.

Entendemos por políticas sociales, “... aquellas modernas funciones del Estado capitalista de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía” (Pereira en Baráibar, 2002: 47).

El cambio en el modelo de desarrollo al que asistieron los países de América Latina a partir de los ochenta con la “aplicación de los modelos neoliberales expresados en el Consenso de Washington” (Baráibar, 2009: 63) implicó la caída del Estado de bienestar y un consiguiente cambio sustancial en su papel.

En este contexto, “se parte de una concepción atomística de la sociedad en la que se reconocen solo individuos con intereses como el principio básico organizador de toda asociación humana. El arquetipo de modelo es ‘el hombre económico’, el cual maximizando su beneficio personal, automáticamente beneficia al conjunto de la sociedad” (Baraibar, 2002: 50). Por tanto, el bienestar social le compete al ámbito privado —se vuelve una responsabilidad individual—, el mercado pasa a tener el papel central como regulador y distribuidor y la intervención del Estado se reduce a “... garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o no quieren producir” (Baraibar, 2002: 51).

Las políticas sociales pasan a ser descentralizadas, privatizadas y focalizadas. La focalización apunta a reducir el gasto social, que se dirige a aquellos individuos que no pueden subsistir fuera del mercado: “Los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo al resto de la sociedad, que conforman la categoría de ‘la pobreza no extrema’” (Baraibar, 2009: 60). Estas políticas generan una reprivatización de los derechos y trasladan a cada individuo la responsabilidad de resolver su situación con base en su lugar en el mercado y su capacidad de pago. La sociedad se fragmenta cada vez más y esto se expresa en la ciudad.

Como sostiene Svampa, “... los procesos mencionados fueron ampliando la distancia entre el mundo del trabajo formal y el mundo popular, cuyo corolario fue el quiebre del mundo obrero y la progresiva territorialización y fragmentación de los sectores populares” (2004: 62).

Las implicancias socioespaciales de dicho modelo se pueden plasmar en una profundización de la fragmentación y la segregación territorial, donde se da un “pasaje de la fábrica al barrio”, al decir de Svampa (2004: 62), un cambio en la matriz de las sociabilidades históricamente construidas, fuertemente asociadas al mundo del trabajo, que pasan ahora a estar vinculadas a la recepción de la asistencia (Soldano, 2010).

En este modelo de desarrollo “La política social se subordina a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal” (Baráibar, 2009: 60) y las políticas habitacionales no escapan a eso.

Han aumentado significativamente las “zonas de relegación” (Wacquant, 2007: 311-312), que se conformaron en “barrios impregnados de estatalidad” (Soldano, 2010: 7), destinatarios de la focalización de las políticas y de los programas sociales, es decir de una estatalidad asistencial. Así, estas zonas “habitualmente vergonzantes son ante todo, creaciones de las políticas de Estado en materia de vivienda, de trazado urbano y de desarrollo regional. A fin de cuentas, su posible dispersión o reparación, como la de su aparición o consolidación, son cuestiones eminentemente políticas” (Wacquant, 2007: 311-312).

2.2 ¿Qué ha ocurrido en Uruguay? ¿Cómo se han traducido los modelos de desarrollo y sus políticas habitacionales en el territorio?

Uruguay es a la vez “forjador de temprana urbanización y producto de ella. La integración social, el desarrollo económico y la participación política serán, en el Uruguay del siglo XX, procesos marcados por la urbanidad, y liderados por la urbanización” (Filgueira y Errandonea, 2013-2014: 6).

Ya en los cincuenta la urbanización en nuestro país era la más alta de Latinoamérica: en 2011 el 94,7 % de su población residía en áreas urbanas, cuando el promedio de América del Sur era de 83 %, tendencia que se mantiene hasta la actualidad (Filgueira y Errandonea, 2013-2014: 6).

La primacía urbana uruguaya no solo se refiere a la capital, sino que se extiende también a las ciudades del interior del país, las cuales tuvieron por momentos crecimientos superiores a la capital, más allá de que Montevideo —y hoy su área metropolitana—, fueron y siguen siendo los lugares con mayor concentración urbana. Esto generó que el Estado acompañara este proceso dando respuestas en función de los diferentes momentos históricos, políticos, económicos y sociales.

Es necesario partir de que en Uruguay la vivienda ha sido considerada un derecho, como lo establece la Constitución de la República en su artículo 45: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa. La Ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.¹ Es así que el Estado, en tanto garante de los derechos de sus ciudadanos, deberá llevar a cabo todas las acciones necesarias para favorecer el cumplimiento de este derecho.

En este punto, conviene detenerse en un breve *raconto* de las diferentes medidas que el Estado fue adoptando en materia habitacional. En 1915 se nacionalizó el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)² como una de las primeras medidas estatales en referencia al tema habitacional. En 1921, con la sanción de la denominada Ley Serrato (n.º 7395),³ se generaron las primeras políticas de acceso a viviendas de interés social mediante préstamos para administrativos, obreros y

¹ Véase <http://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>.

² Véase <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/5343-1915>.

³ Véase <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/7395-1921/19>.

empleados afiliados a las cajas de jubilaciones (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999: 29). En 1937 se creó el Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE),⁴ que, según evaluaciones posteriores, no tuvo el impacto esperado en los sectores populares, debido a la lentitud de sus acciones (Machado, 2002: 7).

A lo largo de esta primera mitad del siglo el Estado fue dando señales y desarrollando algunas acciones respecto a lo habitacional en la medida en que facilitaba el acceso a la vivienda para diferentes sectores sociales. Destacan la sanción de dos leyes en la década del cuarenta: la de Centros Poblados⁵ y la de Propiedad Horizontal⁶ (Portillo, 2003: 11), con incidencia en el desarrollo de la ciudad. Por su parte, la educación pública —fundamentalmente la primaria— universal es un claro ejemplo del rol integrador del Estado, en tanto niños de diferentes sectores que convivían en el barrio, asistían a la misma escuela, interactuando en un ámbito que tendía a igualar derechos y obligaciones (Filgueira y Errandonea, 2013-2014).

En este contexto, la ciudad de Montevideo de mediados de siglo aparece sólida e integradora, donde ciudadanos de diferentes sectores socioeconómicos compartían los mismos servicios y espacios, y donde el Estado de bienestar cumple un rol protagónico.

En los cincuenta se implementó una regulación en materia de alquileres. Además, el gobierno departamental aumentó su volumen de obras, “construyendo complejos habitacionales, formando lo que se conocieron como ‘barrios obreros’ o ‘barrios municipales’” (Machado, 2002: 71), y comenzó a desarrollar acciones tendientes a erradicar los “cantegriles” mediante la construcción de complejos habitacionales como la Unidad Casavalle, que terminó sin cumplir con los objetivos que se planteaba como programa —entre ellos, trascender la simple construcción de viviendas (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999: 33-34).

En 1967 se creó el Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)⁷ con el fin de atender la emergencia habitacional en el medio rural.

⁴ Véase <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9723-1937/19>.

⁵ Véase <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10723-1946>.

⁶ Véase <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10751-1946>.

⁷ Véase http://www.mevir.org.uy/images/transparencia/leyes/ley_n_13.640_presupuesto_-_creacin_de_mevir.pdf.

Un hito en esta área es la sanción de la Ley de Vivienda (n.º 13.728)⁸ en 1968, que surgió con la finalidad de brindar una solución integral a la situación habitacional del país, a la cual hasta el momento se había dado respuesta a través de las medidas recientemente mencionadas. Esta ley reafirma en su primer artículo la función del Estado de garantizar las condiciones para el cumplimiento del derecho a la vivienda: “Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho” (Ley 13.728, art. 1).

A la vez, en el artículo 3 se expresa la necesidad de planes integrales, en tanto política, planteando ya, de alguna manera, la integración social como elemento a promover: “Declárase de interés general el establecimiento de una política planificada de vivienda, integrada en los planes de desarrollo económico y social, tendiente a atender las necesidades de vivienda en todo el país”, que preferentemente se dirija a “grupos de escasos recursos” al tiempo que “evite generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas”. Estos lineamientos deben cumplirse desde todos los organismos públicos que “financien, promuevan, construyan, reglamenten o asistan en cualquier forma a la construcción de viviendas” para que sus acciones cooperen con el “éxito de la política que se establezca” y sus respectivos “planes periódicos” (Ley 13.728, art. 3).

En la década del setenta, ya en una coyuntura sociopolítica diferente, bajo el proceso dictatorial, se decreta la Ley de Arrendamientos Urbanos,⁹ que liberaliza el mercado de alquileres, generando una suba desmedida en los precios, por lo que sectores de la población que no podían hacer frente a los costos de sus viviendas debieron abandonarlas y trasladarse a la periferia de la ciudad. Esto profundizó la polarización social y la segregación socioterritorial según la posición económica (Filgueira y Errandonea, 2013-2014: 32). Las clases bajas —los “condenados de la ciudad” (Wacquant, 2007) se ven expulsados de las áreas centrales de la ciudad hacia la periferia y se ubican, al decir de Errandonea y Filgueira, “en los barrios con peores configuraciones sociales, alta concentración de desventajas y altos índices de riesgo social” (2013-2014: 29).

⁸ Véase <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>.

⁹ Véase <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14219-1974>.

Estas zonas fueron las que exhibieron el mayor crecimiento poblacional en el período intercensal entre 1985 y 1996 (Errandonea y Filgueira, 2013-2014: 52).

Con la restauración democrática, a partir de 1985, se asentó con más fuerza el modelo neoliberal, que redujo al mínimo la intervención Estatal en materia social. Igualmente, en la década del noventa se constituyó otro hito en materia habitacional, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Ley 16.112,¹⁰ que establece que “El Poder Ejecutivo fijará las políticas nacionales en materia de vivienda, y las ejecutará a través del Ministerio” y dispone que sus competencias son la “formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda, y la instrumentación de la política nacional en la materia” (MVOTMA, 2005-2009: 7). A partir de este momento se divide la demanda en materia de vivienda: los sectores solventes, con ingresos superiores a las sesenta unidades reajustables (UR),¹¹ son atendidos exclusivamente por el BHU y los sectores no solventes, con ingresos inferiores a esa cifra, por el MVOTMA.

Se implementa también el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV),¹² el cual subdividía a la población en cuatro franjas a partir de sus ingresos. A la vez, se llevó a cabo el programa de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) como respuesta a la situación de emergencia habitacional de los sectores de menores recursos (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009).

Si bien no es pertinente analizar aquí detalladamente ni evaluar los programas instrumentados en esa década y hasta 2005, sí se puede afirmar que dieron “... primacía al costo sobre las apuestas sociales y urbanísticas implicadas en los programas específicos” y definieron la localización “por una parte, atendiendo a la prioridad de terrenos baratos y, por otra, en respuesta a las presiones del mercado inmobiliario y de grupos de la sociedad civil en relación con la implantación de la vivienda nueva de interés social, y de los proyectos de la relocalización de la población” (Terra, 2015: 147). Estas características se vinculan con el aporte de Castells (1986: 149-150), ya mencionado, en el sentido de que el espacio es el

¹⁰ Véase <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16112-1990/3>.

¹¹ El valor de la UR “es ajustado periódicamente en función del Índice Medio de Salarios cuantificándose las variaciones en los doce meses anteriores”. Véase: <http://www.ine.gub.uy/unidad-reajustable>.

¹² Véase <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/426-2002/1>.

resultado y la expresión de diferentes intereses, convirtiéndose en el escenario de las luchas de poder por su apropiación.

“Las políticas habitacionales generalmente han estado orientadas a disminuir físicamente el déficit centrando el foco en quienes estadísticamente ‘no tienen vivienda’. Se hacen efectivas mediante programas que no tienen un interés en la calidad integral del hábitat, sino en garantizar una producción sostenida de unidades habitacionales, en la mayoría de los casos sin políticas de suelos, operando en la expansión de las ciudades con periferias atomizadas, en lugar de propender a consolidarlas y densificarlas” (Sepúlveda y Fernández, 2006: 2). Quienes en el marco de estas políticas son “afectados por el ajuste” se consideran “merecedores pero a condición que acepten que su lugar en la ciudad no es cualquier lugar de la ciudad, sino el que les corresponde en tanto “pobres”, sujetos de asistencia del Estado” (Grillo, 1995: 54).

Cecilio, Couriel y Spallanzani (1999) sugieren que la inadecuación en las políticas de planificación y diseño de la ciudad agravaron los problemas de organización espacial de la población de Montevideo.

En resumen, se observa cómo la liberalización del mercado en lo que refiere a los precios de los alquileres y de la tierra urbana, la falta de políticas habitacionales en sentido amplio y la situación socioeconómica y política del país generaron el crecimiento de la periferia y zona metropolitana de Montevideo. Vale recordar el planteo de Ozlak en el sentido de que “La estructura espacial urbana tiende así a reproducir y yuxtaponerse a la estructura social” (en Machado, 2001: 27).

Cecilio, Couriel y Spallanzani explican el crecimiento desigual de la ciudad, la periferia y la zona metropolitana en lo que ellos denominan: “la ciudad formal, la ciudad de conjuntos habitacionales y la ciudad informal” (1999: 18) a través de tres factores determinantes. Con respecto a la ciudad formal, sostienen que “Toda la gestión está guiada por una definida imagen de ciudad, consensuada por los agentes que participan en su realización” (1999: 18), es decir que el Estado con su normas y regulaciones determina el uso del suelo y define qué parte es urbanizable. Por su parte, los conjuntos habitacionales se construyen “... en el trazado tradicional, en algunos casos respetando el parcelario, o siguiendo otras lógicas de generación de ‘ciudades alternativas’. Estas lógicas pueden responder a nuevas imágenes de ciudad, alternativas a la ‘tradicional’, compartidas por algunos

sectores sociales o a criterios reduccionistas en cuanto a costos y eficiencia en la tecnología constructiva, para programas impuestos como solución a sectores sin otras posibilidades de elección” (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999: 18).

Por último, la “ciudad informal” se va configurando en lo que los autores llaman las “tierras sin demanda”, es decir, en los vacíos que van quedando de la construcción de la ciudad formal y de la de conjuntos habitacionales. Estos vacíos son ocupados ilegal y precariamente por aquellos excluidos del mercado formal que deben hacer frente a la necesidad de vivienda. Se consolidan así los asentamientos irregulares.

Como ya se dijo a partir de la relación entre el análisis histórico de las políticas habitacionales y los aportes teóricos, Uruguay ha vivido un punto de inflexión en materia política, a partir del año 2005, con la asunción del primer gobierno de izquierda, lo que implicó un cambio en el paradigma que sustenta las políticas públicas y por ende las políticas sociales y que “... se expresó en el objetivo de promover un crecimiento económico con equidad social, orientado hacia la disminución de la pobreza y la indigencia, el control o reversión de los niveles de desigualdad social y la mejora de las condiciones de vida de la población uruguaya” (MOVTMA, 2010: 5).

Ya que este período es el que interesa en la presente monografía, se lo analizará en el siguiente punto en lo que hace específicamente a los dos PQV (2005-2009 y 2010-2014) de los gobiernos de izquierda, al PNR y a cómo enfrentan el tema que nos ocupa —la segregación socioterritorial—.

2.3 Cambio de paradigma: ¿nuevas políticas públicas, nuevas políticas habitacionales? ¿Qué se plantean respecto a la segregación territorial?

En el cambio de paradigma a partir del cambio de gobierno mencionado se desatacan la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana del año 2009 y la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008,¹³ como base de una nueva forma de gestión de las políticas públicas. Ambas tienden a consolidar las competencias territoriales y políticas de los gobiernos departamentales y municipales en pos del desarrollo sostenible.

¹³ Véase <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009> y <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008> respectivamente.

Esta nueva concepción de las políticas públicas asume su gestión transversal y toma en cuenta la especificidad de los territorios como elementos determinantes. Es en este sentido que los planes de ordenamiento previstos en el marco de la Ley 18.308 son instrumentos propicios para la aplicación de las políticas habitacionales, capaces de ordenar, brindar las herramientas y articular entre las políticas nacionales, departamentales y el tercer nivel de gobierno.

A través de los diferentes artículos de dicha ley —como el 52 y el 53, referidos específicamente a la articulación entre las políticas habitacionales y las de suelo—, se “... establece la perspectiva del derecho a la ciudad” y se plantea “una mirada integral” que incluye no solo “a la vivienda, en la consideración del ser social” sino también al “territorio como soporte físico de la actividad humana” y, en consecuencia, a la “solución habitacional como la relación satisfactoria de las personas con el medio natural y cultural” (MVOTMA, 2010: 96).

Específicamente en lo que hace a los planes quinquenales de vivienda, el Plan 2005-2009, en tanto el primero elaborado por el gobierno de izquierda, es el que define el cambio, sentando las bases para el segundo, entre 2010-2014

2.3.1 Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009

El PQV 2005-2009 establece, desde su concepción y elaboración, el comienzo de un proceso de cambio, en tanto es elaborado en articulación con la sociedad civil, esto es, junto a un grupo asesor —integrado por organizaciones sociales, cámaras empresariales, académicos y diferentes actores sociales— decretado por el Poder Ejecutivo en marzo de 2005 (MVOTMA, 2005: 1).

En el PQV se presenta un análisis crítico de las políticas del MVOTMA desde su creación y un diagnóstico —cualitativo y cuantitativo— de la situación en materia habitacional para concluir, entre otras cosas, que:

- La política habitacional se basó en la vivienda concebida como mercancía y no como bien público (MVOTMA, 2005: 63).
- Las políticas de vivienda fueron contradictorias al focalizarse en “los sectores de menores ingresos con productos pobres para pobres, que en vez de atender la pobreza, la acusa y la guetiza” y tampoco al considerarlas “dentro de un marco integral de políticas amplias del Estado frente a la pobreza” (MVOTMA, 2005: 64).

- No tuvo en cuenta la escala y ubicación de los conjuntos habitacionales — de gran tamaño en algunos casos y emplazados en áreas periféricas—, por lo que terminaron impactando y agravando “... la precarización de los territorios donde se implantaron por las externalidades que generan” y fueron funcionales “a los procesos de segmentación socioespacial” con el Estado como responsable “de sus efectos” (MVOTMA, 2005: 65).

Otro de los puntos importantes a resaltar de ese nuevo plan es lo que establece en referencia a el papel del Estado, en tanto entiende al MVOTMA “... como generador de la política pública en materia de hábitat y como articulador de los diferentes actores y agentes en la construcción de esta política”, con un “rol rector en materia habitacional” al implementar políticas “que orienten el accionar de otros organismos del Estado...” (MVOTMA, 2005: 97).

Así, se asiste a un pasaje de la responsabilidad adjudicada a los individuos nuevamente hacia el Estado en tanto garante del derecho a la vivienda y al hábitat. En este sentido, en 2007 se creó la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), como organismo descentralizado encargado de implementar y ejecutar diferentes políticas y programas habitacionales, con la finalidad de facilitar el acceso y la permanencia a la vivienda.

En referencia al tema de interés, la segregación socioterritorial, ya en el enfoque del Plan, se plantea como una de ellas la de inclusión e integración social, entendiendo que “... la política habitacional deberá considerar alternativas que, además de responder a las necesidades de vivienda, faciliten procesos de integración” (MVOTMA, 2005: 98). Para ello se propone proyectos a corto, mediano y largo plazo, en los que el contenido físico y el social se elaboren simultáneamente para favorecer a dicho objetivo, así como políticas integrales que en su articulación ofrezcan respuestas con las mismas características.

Como uno de los cinco objetivos centrales a alcanzar en ese período el PQV se plantea “diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial” (MVOTMA, 2005-2009: 126).

Considera que cada espacio segregado debe tener un tratamiento específico, para lo cual “... las políticas habitacionales deben necesariamente converger con la lógica de un territorio ya construido, buscando una máxima utilización de la infraestructura y el equipamiento existente, las redes sociales y las oportunidades,

acompañando los desarrollos económicos, densificando las áreas subutilizadas, completando los tejidos urbanos pre existentes”. Plantea discutir también “el significado social y económico del suelo urbano y su relación con las áreas rurales” (MVOTMA, 2005-2009: 105).

En referencia a la segregación, también se considera un gran aporte de este plan que se le otorgó a la localización la importancia que tiene en las políticas habitacionales, lo cual había estado relegado en las políticas anteriores.

Entre otras acciones con miras a revertir los procesos de segregación, propone:

- trabajar sobre el stock de vivienda, generando alternativas que viabilicen su utilización;
- instrumentar “programas específicos, con base territorial definida, tendientes a calificar áreas urbanas degradadas, realojar población asentada en zonas inviables desde el punto de vista habitacional” e incorporar “población de diferentes características sociales y culturales mediante la construcción de viviendas nuevas” (MVOTMA, 2005: 132);
- profundizar los trabajos en los procesos de pos obra, potenciando la integración de algunos sectores en determinadas áreas;
- reformular la actuación de los proyectos de integración de asentamientos irregulares, traspasando la intervención en el mero otorgamiento de la regularidad dominial de la tenencia de la tierra, para generar una intervención más integral que responda a la situación de pobreza y exclusión.

La descentralización y a la participación conforman (en articulación con la Ley de Descentralización) otra de las líneas que guían la elaboración de esta política, , en el entendido de que en su formulación deben participar todos los actores públicos y privados involucrados: “pensar la política social como creación participativa (políticos, técnicos y población) de modos de vivir, habitar y convivir” (MVOTMA, 2005: 102). Esto se vincula con la concepción de la política social “como práctica social” y como “sistema institucional constructor de ciudadanía en la medida en que sea habilitante para que los supuestos sujetos de derecho se conviertan en tales”, y de entenderla como “aprendizaje de derechos y responsabilidades y creación de un encuadre institucional habilitante impulso de proceso emancipador” en tanto “comienzo de un proceso pedagógico político” y no solo de “programas sociales” (MVOTMA, 2005: 132).

En la descentralización se ve necesaria la articulación con otros actores del territorio, con especial hincapié en la importancia de los gobiernos departamentales. Así, se retoma el artículo 121 de la Ley 13.728,¹⁴ en el cual se establece entre otras cosas que estos podrán participar de las metas del plan de acuerdo a sus necesidades locales y que para ello se firmarán convenios con el MVOTMA. A la vez, podrán presentar programas y proyectos para los cuales el ministerio aportará fondos y las intendencias, la atención a la población y su gestión (MVOTMA, 2005: 118).

2.3.2 Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014

El PQV 2010-2014 se plantea profundizar los cambios iniciados con en el Plan 2005-2009, haciendo hincapié en la integralidad de las políticas y proponiendo nuevos planes a través de seis lineamientos estratégicos, entre ellos el PNR, de cara a una “nueva política sociohabitacional” (MVOTMA, 2010: 4).

En lo que refiere a la segregación socioterritorial, el PQV plantea su tratamiento a partir de considerar las vulnerabilidades sociourbanas en línea con el enfoque de Katzman (1999) de estructura de oportunidades, indicando que al ser un fenómeno multicausal, las políticas habitacionales y las medidas urbanísticas deben ir en consonancia “con una política integral de combate a la pobreza y la exclusión, sin la cual toda intervención de tipo urbanístico será insuficiente” (MVOTMA, 2010: 74).

Distingue tres tipos de segregación socioterritorial vinculada al hábitat, una de las cuales es de especial interés en la presente monografía: la que refiere específicamente al “aislamiento social de sectores de la población de bajos ingresos, que habitan barrios con carencias críticas en materia de servicios urbanos” (MVOTMA, 2010: 75) y conforman asentamientos irregulares.

Los asentamientos irregulares son considerados una de las configuraciones críticas en materia urbano habitacional y dan cuenta del déficit cualitativo de las viviendas, entre otros aspectos. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2009, la relación de viviendas con rasgos problemáticos de los asentamientos irregulares y el tejido formal era de 7 a 1 (MVOTMA, 2010: 77). Sobre este tema en particular, puntualizará más adelante.

A su vez, desde 2005 el MVOTMA se plantea políticas tendientes a mitigar la segregación socioterritorial, que parten de la concepción que estas deben ser de

¹⁴ Véase <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>.

largo plazo y "... con acciones acumulativas y estructurantes del espacio urbano" para lo que son fundamentales "... planes zonales municipales, que articulen y potencien el impacto de las políticas urbano-habitacionales" con el norte en "... la integración social en los territorios" (MVOTMA, 2010: 77).

El Plan se funda en principios y valores que lo transversalizan y en una política habitacional en tanto política social que propone cambios de segunda generación, luego de los primeros que se iniciaron en el período anterior de gobierno. Se considera que "su primer efecto será aumentar la riqueza y mejorar su distribución, lo que en el caso de la vivienda implica ampliar la cobertura en cantidad y calidad, alcanzando a los sectores de población que más requieren acceder a una solución" (MVOTMA, 2010: 125). Promueve además la participación social de sus destinatarios como fundamental en su desarrollo. A continuación se reseñan estos principios y valores con énfasis en los relativos a nuestro tema de estudio:

El primer principio, que se retoma del primer plan, se considera uno de los ejes más relevantes además de criterio orientador y es el de la *inclusión social e integración socioterritorial*, condición social multidimensional, que implica que todo proyecto habitacional deba estar integrado a otros programas sociales: "... empleo, salud, transporte público, educación, seguridad, recreación de identidades culturales" para alimentar "la práctica de una ciudadanía activa" (MVOTMA, 2010: 127).

El segundo refiere a *la perspectiva de derechos en la construcción de políticas sociales*, y entiende que el enfoque de derechos humanos debe traspasar su mera declaración para garantizarlos a través de la política. Toma el Art. 45 de la Constitución de la República y se basa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, diciembre de 1966), que comprende la certeza jurídica de la tenencia de la vivienda, la disponibilidad de servicios e infraestructuras, el sostenimiento de los gastos como garantía de permanencia, la habitabilidad, la localización satisfactoria y la adecuación cultural. Plantea que "el acceso a agua potable; acceso a saneamiento; durabilidad de la unidad habitacional y área suficiente para vivir" son dimensiones que "se relacionan y que deben considerarse en el acceso a la vivienda adecuada" (MVOTMA, 2010: 127). Entiende a su vez que esto requiere el rol activo de los sujetos en lo que refiere al control de las políticas como a la participación en todo el proceso de producción, tanto desde sus derechos como sus obligaciones. Se propone a su vez "profundizar la democracia, construyendo ciudadanía", además de "fortalecer y

apoyar desde el Estado a los ciudadanos en la construcción de su hábitat” (MVOTMA, 2010: 129).

El tercer principio refiere a *la mirada desde el territorio*, variable fundamental al momento de formular políticas habitacionales y evaluar sus características, fortalezas y debilidades y en tanto determinante de la viabilidad de la implantación de un proyecto habitacional. Aquí cobra vital importancia la categoría de la localización como “... prerequisite para la determinación del predio de implantación de un proyecto de vivienda nueva” (MVOTMA, 2010: 129). Esto refiere al acceso a los bienes y servicios urbanos básicos así como a los sociales. Se retoma aquí también la importancia de la sostenibilidad de los gastos de permanencia, ya que se trata de que las nuevas localizaciones no se configuren en expulsoras hacia zonas relegadas. Cabe agregar que la importancia del territorio como dimensión determinante a la hora de proyectar las políticas habitacionales se establece claramente en la ya mencionada Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, fortaleciendo el importante papel que cumplen los diferentes actores públicos y los distintos niveles de gobierno.

El cuarto principio es el de la *descentralización*, respecto a la cual se plantea como desafío “... potenciar las capacidades de hacer en el territorio...” (MVOTMA, 2010: 130) tomando en cuenta las especificidades locales y con los gobiernos locales como actores fundamentales en este proceso.

El quinto principio trata de *la gestión integrada* y parte del concepto de ecosistema social, donde todos los actores involucrados participan activamente desde su rol.

La *construcción de la demanda* es el sexto principio, que entiende que oferta y demanda son indivisibles. Así, para que la producción esté enfocada a la demanda real, se debe tener un conocimiento profundo de la población destinataria, de manera de generar soluciones sostenibles que también apunten a maximizar la capacidad de la ciudad ya consolidada (MVOTMA, 2010: 131-132).

El séptimo principio habla de la *diversificación de las soluciones*: “en todos los sentidos: tipológica, tecnológica, de productos y emplazamientos, posibilitando distintos modos de gestionar y producir”. Para ello se tomará en cuenta que los productos permitan a las familias desarrollar su vida plenamente, adecuándolos al desarrollo y a los cambios; que los costos de mantenimiento sean sostenibles, y, por último, que promuevan la autogestión, con hincapié en la autoconstrucción,

para contribuir así a “potenciar las capacidades de hacer ciudad por parte de los ciudadanos” (MVOTMA, 2010: 132).

La *innovación y la calidad* conforman el octavo principio. Este entiende que para poder ampliar realmente la capacidad de producción del sistema público de vivienda se requiere de una innovación en lo tecnológico y lo productivo, siempre asegurando la calidad de las producciones. “Se promoverá la capacitación para la autoconstrucción con tecnologías alternativas teniendo en cuenta las potencialidades de las familias, los costos y los tiempos de ejecución” (MVOTMA, 2010: 133). También apuesta a incorporar elementos de sustentabilidad ambiental y energías renovables.

Estos principios transversales se replican en los lineamientos estratégicos del PNR. Su detalle será de gran utilidad para el posterior análisis, a los efectos de cumplir con los objetivos propuestos.

2.3.3 Plan Nacional de Relocalizaciones (áreas inundables y contaminadas)

El PNR se configura en uno de los seis lineamientos que estructuran el PQV 2010-2014 para “mejorar las condiciones de vida de la población, relocalizando aquellos asentados en terrenos inundables o contaminados, con énfasis en las familias pobres y excluidas” (MVOTMA, 2010: 137).

En su objetivo general aparece el tema de estudio, a través de la relocalización de las familias para revertir los procesos de segregación y fragmentación socioterritorial y para mejorar su calidad de vida (MVOTMA, 2011: 4).

De sus objetivos específicos, se considera importante resaltar algunos elementos:

- “Generar oportunidades de acceso y permanencia a una vivienda digna para familias residentes en terrenos contaminados y/o inundables, a través de procesos de inclusión socio-territorial que consoliden áreas urbanas con servicio y con un criterio de heterogeneidad social” (MVOTMA, 2011: 4).
- “Favorecer el acceso de las familias al sistema de protección social vigente...” (MVOTMA, 2011: 4).
- “Promover la capacitación para mejorar la inserción laboral de las familias relocalizadas” (MVOTMA, 2011: 4).

- “Remediar y reconvertir los predios liberados en áreas integradas dentro de una nueva modalidad de uso colectivo que desaliente nuevas ocupaciones” (MVOTMA, 2011: 4).

Las intervenciones se llevarán a cabo en el marco de Proyectos Específicos de Relocalización (PER) y para su priorización se tomarán en cuenta determinadas características, en las cuales están presentes categorías de análisis como pobreza y localización —ya planteadas en el marco teórico—.

En primer lugar, las zonas deben ser inundables, según los criterios establecidos por la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA). Luego, se tomará en cuenta el grado de vulnerabilidad de las familias, según las líneas de indigencia y de pobreza, desde el entendido que su situación no les permite acceder a otras soluciones habitacionales con recursos propios. En tercer lugar, se dispondrá de “predios aptos, libres y urbanizados —o cuya urbanización sea viable en plazos y costos— con equipamiento y servicios urbanos accesibles” para la relocalización (MVOTMA, 2011: 6). Los costos de la urbanización y otras inversiones necesarias para tal fin serán aportados por los gobiernos departamentales.

El Plan establece cinco proyectos piloto, entre los cuales se encuentra el Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco.

Los PER deberán respetar en su implementación ciertos principios estipulados en el PNR, algunos de ellos de carácter más general y otros más específicos, de los cuales es pertinente resaltar:

- participación social: se considera fundamental el aporte de los sujetos en tanto actores clave del proceso en todas sus dimensiones y etapas;
- autoconstrucción: el aporte de mano de obra de las familias es complemento de la transferencia otorgada por las intervenciones del plan y aspecto fundamental de la participación social;
- enfoque de equidad: las opciones se basarán en el principio de equidad, “no tratando igual a los desiguales” (MVOTMA, 2011: 7), es decir que se manejarán todas las posibilidades previstas en el PQV, con base en las necesidades de cada familia;
- gestión local: más allá del rol protagónico de los gobiernos departamentales en la implementación de los proyectos, es de gran importancia que el diseño específico surja desde el territorio;

- integralidad de la intervención: como se establece desde el PQV, los PER no son intervenciones particulares de vivienda, sino de proyectos integrales que apuntan a la inclusión social y territorial de las familias, para lo que se deberán llevar a cabo las acciones y coordinaciones interinstitucionales necesarias;
- preservación de oportunidades, las redes sociales y familiares: los predios para la relocalización deberán estar cerca de donde residan las familias antes de mudarse, de manera de que puedan mantener las redes sociales, laborales y de servicios;
- oportunidades para el desarrollo económico: se trata de promover, a través de capacitaciones, una mejora laboral y de ingresos de las familias; esto asociado al aumento de los costos que implica la futura formalidad en la vivienda. A la vez, en los casos en los que las familias desarrollen alguna actividad productiva en la vivienda como sustento económico, se la tomará en cuenta en el diseño de la solución habitacional (MOVOTMA, 2011: 7).

De acuerdo al MOVOTMA, los proyectos de relocalización, en tanto soluciones integrales a la problemática sociohabitacional, deberán incluir tres componentes estrechamente vinculados con los principios recientemente mencionados. En primer lugar, el componente habitacional, el cual refiere a varios aspectos: por un lado, a las características de los terrenos para la relocalización. Estos deben ser aportados por las intendencias o, en su defecto por la cartera de tierras del MOVOTMA o la ANV, pero igualmente la urbanización estará a cargo de los gobiernos municipales. Los terrenos deberán contar con todos los servicios necesarios, así como permitirle a las familias el acceso a los mismos a nivel comunitario y a sus redes sociales.

El segundo aspecto del componente habitacional es el de las soluciones habitacionales, que son básicamente tres, según la situación de cada familia: el acceso a vivienda nueva, a vivienda usada y el subsidio de alquiler de vivienda. Respecto a la primera, se plantea su construcción, bajo diferentes modalidades que contemplan la autoconstrucción como parte del proceso. Se establece en 50 el máximo de viviendas que podrán estar agrupadas por terreno. Respecto a la tipología, esta "... a nivel de conjunto y a nivel individual considerará el tamaño de la familia, su modo de vida y la capacidad de autoconstrucción" (MOVOTMA, 2011:

13). Sin embargo, se podrá evaluar la posibilidad de cada familia de acceder a otras soluciones del MVOTMA o del Banco de Previsión Social (BPS) en los casos que cumplan los requisitos. En lo que hace al acceso a vivienda usada, se evaluará y acordará con las familias el acceso a viviendas disponibles en el mercado o en la cartera del MVOTMA o la ANV para este programa, con base en sus posibilidades. Por último, el subsidio de alquiler será utilizado como solución transitoria hasta que la familia pueda acceder a la definitiva.

El tercer componente es el de “integración social e inserción laboral” y “promueve el incremento del capital social, mejoras en los niveles de integración social y de ingresos de las familias y mejoras en la calidad de vida de los grupos más vulnerables (adultos mayores, niños y jóvenes)” (MVOTMA, 2011: 15). Es decir, abarca diferentes dimensiones que variarán según cada grupo de familias, como capacitación para mejorar la inserción laboral, tenencia de la vivienda —esto es, acciones que posibiliten la regularización dominial de lotes y viviendas—, sustentabilidad de las inversiones —es decir, el desarrollo de estrategias concretas que permitan la sostenibilidad de la solución habitacional otorgada, como por ejemplo tarifas especiales en los servicios— y, por último, recuperación de los espacios públicos liberados, de manera de evitar nuevas ocupaciones, lo cual estará a cargo de los gobiernos municipales.

La última parte del plan refiere a la gestión institucional, que establece como ejecutor al MVOTMA a través de su DINAVI, que tendrá a su cargo la coordinación del plan así como la aprobación de los PER y la elaboración y el seguimiento de los convenios con los gobiernos departamentales. Estos serán subejecutores y diseñarán e implementarán los PER en el marco de los convenios que suscriban con el MVOTMA para tal fin. Establece también los socios estratégicos del plan, cuyo aporte es fundamental para la implementación de los PER, en tanto solución integral para las familias y en pro de optimizar la utilización de los recursos del Estado y con quienes el MVOTMA suscribirá convenios específicos. Por último, cada intendencia deberá conformar un equipo de gestión local, que será el interlocutor ante el MVOTMA y tendrá a su cargo las coordinaciones en el territorio, y un equipo técnico multidisciplinario, quien tendrá a cargo la elaboración del diagnóstico, el proyecto ejecutivo y su implementación. El plan es muy específico al momento de estipular el ciclo de los proyectos, sus fases y los requisitos de cada una de ellas. En términos generales, se estima que la duración total del ciclo será de 45 meses.

2.4 Intendencia de Canelones: segundo nivel de gobierno y organismo subejecutor de los proyectos de relocalización

En este punto se analiza el planteo de la IC a través de sus diferentes instrumentos respecto al Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco y a la segregación socioterritorial.

Como ya fue mencionado en el presente capítulo, en el cambio de paradigma en las políticas públicas a través de las leyes de Descentralización Política y Participación Ciudadana y de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, los gobiernos departamentales y municipales definen mediante las competencias otorgadas una batería de herramientas que permitan la gestión de las políticas formuladas en sus plataformas de gobierno.

Canelones establece un Plan Estratégico Canario (PEC) y consolida el Sistema Departamental de Instrumentos de Ordenamiento Territorial. De estos dos elementos se desprenden los planes y programas específicos que tienen entre sus componentes el habitacional.

El PEC fue creado por el primer gobierno departamental de izquierda, que asumió en 2005, y desde entonces ha tenido varios avances, de los que el de mayor relevancia para la presente monografía es el segundo, 2010-2030. Se trata de “... una herramienta de participación ciudadana que ordena la gestión comunal mediante instancias de consulta popular que establecen la agenda de prioridades de cada localidad” (IC, 2010: 13).

Se configura a través de este una nueva institucionalidad: “En este ámbito se legitiman la microrregionalización y la vertificación como dos herramientas metodológicas promotoras del cambio” (2010: 17): “La vertificación es el método que nos permite discutir, nos obliga a pensar distinto y a economizar en lo institucional. Permite transversalizar y hacer colectivos los proyectos, nos obliga a perseguir objetivos comunes y compromete el accionar” (IC, 2014: 16).

Se definieron en un principio seis, y luego se ampliaron a ocho, microrregiones que componen el departamento, en el entendido de cada una de ellas es una “unidad espacial cimentada desde un tejido social, asentada en una base de recursos naturales, articulada por sus instituciones y formas de organización” (IC, 2014: 18). La microrregión —denominada de la Costa— a la que pertenece Paso Carrasco es

la n.º 5 y está integrada por tres municipios: Colonia Nicolich, Ciudad de la Costa y Paso Carrasco.

El PEC establece líneas estratégicas que dan lugar a los planes y proyectos específicos que competen a esta monografía. Dentro de la línea territorial aparece como el primer instrumento de ordenamiento territorial elaborado en el marco de las leyes ya mencionadas (18.308 y 18.567) el COSTAPLAN, Plan Estratégico Territorial de la Micro-región de la Costa, cuya redacción definitiva se aprobó en 2010 (IC-MVOTMA, 2010).

Entre los programas y proyectos específicos que componen el COSTAPLAN está el Programa de Tierras y Vivienda, con cuatro componentes. En primer lugar, la conformación de una cartera de tierras para el desarrollo de programas de vivienda social, enmarcado en la política departamental correspondiente. El segundo es el programa de vivienda económica, a través de la construcción de vivienda social, que, alineado con la política nacional de vivienda, se plantea como uno de sus objetivos “mitigar la segregación socio-territorial” (IC-MVOTMA, 2010: 55). El tercer componente es el de mejoramiento barrial, que parte del diagnóstico habitacional de la Unidad de Gestión del Hábitat (UGH), donde se priorizaron cuatro asentamientos para llevar a cabo un proceso de regularización, dentro de los cuales dos son de la localidad de Paso Carrasco —18 de Mayo y Juana de América—. Si bien, como veremos en el próximo capítulo, estos dos asentamientos también fueron parte del Proyecto de Relocalización, una parte de ellos estaba por fuera de la línea de inundabilidad, lo que la hacía pasible de regularizar. El cuarto componente es el de Atención a la Precariedad Urbana de los Asentamientos y responde al mismo diagnóstico, que “... permitió identificar zonas de contexto crítico próximas al arroyo Carrasco” (2010: 56). Se pretende incluir a las familias residentes en dichas zonas en el “... tejido urbano consolidado de Paso Carrasco” (2010: 56). Esto implicaba el futuro proyecto de relocalización a implementar en dicha localidad. Estos dos últimos componentes estarán a cargo de la UGH.

Retomando las líneas estratégicas definidas por el PEC, otra de ellas es la de Integración, llamada “Canelones Integrado”, una de cuyas características es la cooperación. Aquí se considera pertinente mencionar el Proyecto Cuenca del Arroyo Carrasco, en tanto es otro de los marcos institucionales en los cuales se prioriza la intervención habitacional en Paso Carrasco. Este proyecto fue liderado en conjunto por las intendencias de Montevideo y de Canelones, con el apoyo de

la Unión Europea con una mirada de área metropolitana. Su mayor desafío “... consistió en abordar la complejidad de un área territorial interdepartamental que reúne una parte importante de la población del país, con uno de los mayores índices de inequidad del territorio nacional [...] Se buscó entonces articular políticas nacionales e interdepartamentales orientadas a la reducción de la pobreza e inequidad territorial” (IC y otros. 2012: 5).

En el marco del componente territorial de dicho proyecto se diagnosticaron las zonas priorizadas para intervenir habitacionalmente y una de ellas fue Paso Carrasco. Para tal fin, se firmó un convenio con la Facultad de Arquitectura (FARQ) de la Universidad de la República y se contrató un equipo técnico multidisciplinario con el cometido de realizar los relevamientos territoriales en las zonas mencionadas y elaborar los diagnósticos correspondientes.

El equipo de profesionales docentes de la FARQ “... investigó y propuso un conjunto de tipologías de viviendas para relocalizaciones de los barrios con mayor vulnerabilidad social” y produjo “los recaudos para las futuras licitaciones”, que quedaron a disposición de las Intendencias. (2012: 100) Dichas tipologías incorporaron “... una variante constructiva con componentes en base a materiales de bio-construcción...” (2012: 100).

Para el caso de Paso Carrasco se tomaron los lineamientos vertidos por el COSTAPLAN y desde el Proyecto Cuenca se brindaron los avances del Plan Zonal. “La propuesta de Plan implica la conformación de un proyecto de borde norte con urbanización en la zona límite urbana y parquización de la zona inundable hoy ocupada en forma irregular” (2012: 102).

Se considera importante mencionar que si bien aparecen en el componente territorial la cohesión y la integración social como elementos a promover, así como fortalecer las áreas territorialmente más débiles, no está presente la segregación socioterritorial como fenómeno a atender.

Por último, se analizó un documento de la ya mencionada UGH, creada con el objetivo de “abordar en forma integral la problemática habitacional”. En dicho documento se destacan los ejes orientadores de la política habitacional, la postura de la IC sobre la problemática de asentamientos irregulares, la definición de los lineamientos de actuación, cuáles son los programas de actuación que se definen,

así como los proyectos concretos. Para tal fin, se enfatiza en "... la propuesta de planes zonales de desarrollo social-urbano" (IC, 2007: 1).

Lo que se puede evaluar en términos generales a partir de su análisis, vinculándolo con los PQV a nivel nacional, es que hay una gran concordancia en aspectos fundamentales como el rol del Estado en las políticas habitacionales, sus objetivos y sus ejes orientadores entre este y los que rigen los PQV expuestos anteriormente.

El documento pone especial énfasis en los procesos de exclusión social, fragmentación y segregación territorial y considera que estos se agudizaron con fuerte impacto en el departamento. Considera el crecimiento de los asentamientos irregulares y las zonas de precariedad habitacional como uno de los aspectos que contribuyeron a la profundización de dichos fenómenos, siendo Paso Carrasco una de las localidades con mayor concentración de esta realidad y en este sentido, se plantea la necesidad de un abordaje que signifique cortar con su reproducción (IC, 2007: 15).

Para el caso concreto de Paso Carrasco, se establece desde el documento, comenzar con el proceso de regularización.

Capítulo 3: Paso Carrasco: Proyecto de Relocalización

En el presente capítulo se abordará el Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco, como caso concreto de aplicación de una política pública, concretamente el Plan Nacional de Relocalizaciones, en tanto política habitacional.

3.1 Paso Carrasco y su localización: características generales

Paso Carrasco integra el Área Metropolitana de Montevideo. Se ubica en su periferia este y es la localidad más próxima a la capital hacia el este (a 16 km del centro), lo que hace a su ubicación estratégica. Como se mencionó en el capítulo anterior, integra la Microrregión n.º 5 del departamento de Canelones, junto a los municipios de Ciudad de la Costa y Nicolich. Se trata de uno de los municipios con menor extensión superficial y mayor densidad poblacional, ya que alberga un total de 20.842 habitantes.¹⁵

Al analizar las tendencias de crecimiento poblacional del área metropolitana en los diferentes períodos intercensales, se observa que entre 1996-2004, este disminuyó, como en el resto del país, a excepción de algunas localidades como la de Paso Carrasco, que mantuvo un fuerte crecimiento poblacional, al igual que el período anterior 1985-1996 (Martínez, 2007: 309). Dicho crecimiento se corresponde con la formación de los asentamientos irregulares al borde del arroyo Carrasco en la costanera norte.

Datos del año 2005 demostraban que el área metropolitana poseía un perfil socioeconómico inferior a Montevideo: "... a nivel global la dinámica metropolitana se viene produciendo hacia los dos extremos de la estructura social. Mientras los sectores de bajos ingresos procuran su localización y acceso a la vivienda mediante la autoconstrucción periférica y los asentamientos irregulares, las clases medias y medias-altas tienden a migrar hacia los espacios urbanos y periurbanos más calificados, principalmente sobre la costa este" (Martínez, 2007: 319).

La localización de los asentamientos en zonas privadas de infraestructura y servicios "... consolida los procesos de suburbanización del territorio metropolitano" (Martínez, 2007: 191) y da cuenta al mismo tiempo de estrategias de supervivencia en la medida en que permiten un buen acceso a la ciudad y a zonas privilegiadas

¹⁵ Véase <http://www.imcanelones.gub.uy/conozca/gobierno/municipios>.

proveedoras de servicios y fuentes laborales. Es decir que el área metropolitana no escapa a los fenómenos sociales, económicos y políticos globales tratados en capítulos anteriores, los cuales se ven reflejados en la organización espacial y en las formas de apropiación del espacio urbano, profundizando los procesos de segregación socioterritorial y fragmentación.

Paso Carrasco se distinguió históricamente por ser una zona netamente fabril (frigoríficos, industria automotriz y otras industrias), con fuerte presencia de sindicatos que hicieron a la identidad particular del lugar y de una amplia variedad de organizaciones sociales. Esta característica, como la cercanía con el aeropuerto de Carrasco y de zonas privilegiadas (barrios de alto poder adquisitivo y, en los últimos años, barrios privados), la configuraron como polo de atracción para un gran contingente de población que buscaba una salida laboral.

Desde el punto de vista urbanístico, en términos generales se puede observar una diferencia entre las zonas sur y norte de camino Carrasco: en la primera se distinguen tres situaciones bien diferenciadas entre sí. El barrio formal, que se divide en dos: la población más antigua de Paso Carrasco, con un trazado de manzana tradicional y viviendas unifamiliares, y los barrios privados o *countries*, que presentan una gran diferencia urbanística y constructiva con el resto del barrio formal. Por otro lado se encuentra el barrio informal, con la presencia de dos asentamientos irregulares. Respecto a la zona norte de Camino Carrasco (zona de intervención del Proyecto de Relocalización), esta mantiene la misma lógica que una parte del barrio formal del lado sur, caracterizada en general por la vivienda unifamiliar, autoconstruida, donde reside la mayoría de la población histórica de la localidad, con la que conviven tres asentamientos irregulares sobre la ribera del arroyo Carrasco, continuos territorialmente en dirección de oeste a este y que son los que se priorizaron para la intervención, como ya se mencionó.

3.2 Asentamientos irregulares en la zona norte de Paso Carrasco: 18 de Mayo, Flor de Mayo y Juana de América

“El asentamiento precario o informal es la expresión máxima del proceso de segregación residencial. En ellos se plasma físicamente el conjunto interrelacionado de situaciones propias de una alta densidad de precariedades. Alta tasa de desempleo, bajos ingresos, alta incidencia de pobreza, ausencia de protecciones laborales, alta precariedad ambiental, irregularidad del acceso al

'techo' y escasas oportunidades para participar en el tipo de interacción social que facilita la movilidad ascendente. [...] En el extremo opuesto, el movimiento residencial de los sectores pudientes es también parte de la naturaleza del fenómeno" (IPES, 2004: 22). Como se expuso en el punto anterior, en Paso Carrasco están presentes ambos extremos del fenómeno en estudio.

Los tres asentamientos ubicados en la zona norte, 18 de Mayo, Flor de Mayo y Juana de América —denominados así por sus habitantes—, comenzaron a formarse en los noventa con población que provenía mayoritariamente de Montevideo, expulsada de la ciudad en busca de vivienda propia y de una fuente laboral y alentada por "... la acción de algunos caudillos políticos departamentales y locales" que promovieron "irresponsablemente la ocupación de los terrenos, sin que mediaran visiones de mediano y largo plazo, sino el logro inmediatista de réditos electorales (no en vano la fuerte ocupación se produjo en 1994, año electoral)" (IC, 2012: 5).

La zona donde se asentaron estas familias era la que constituía los bañados del arroyo Carrasco, y otras ya más próximas a este, desecadas mediante relleno en la época del período dictatorial. Esto implicó que tuvieran que rellenar más aún los terrenos, de manera que cada predio estuviera apto para construir su vivienda. La ocupación se dio de "arriba" a "abajo", es decir, los primeros ocupantes se asentaron en el límite contra el barrio formal, en los mejores predios, y luego la misma siguió hacia el borde del arroyo. Con el correr de los años, esta forma de asentarse determinó la configuración social del barrio, de modo que, sobre el límite de los asentamientos contra el barrio formal se ubicaban las familias de mejor nivel socioeconómico, con construcciones de material —algunas de ellas viviendas de buen porte—, y a medida que se avanzaba hacia el arroyo, aumentaba la precariedad constructiva así como la vulnerabilidad social de las familias residentes.

Esta diferenciación, que se observa a lo largo de los tres asentamientos, se expresa en el discurso sus habitantes, en el cual se trasmite una mirada negativa sobre las familias asentadas en la primera línea contra el arroyo y se busca distinguirse de ellos, no solamente en lo que refiere a sus estrategias de sobrevivencia, sino a sus condiciones generales de vida. Estos discursos dan cuenta del "evitamiento mutuo, o distanciamiento" del que habla Wacquant (2007) y de la fractura simbólica entre vecinos del mismo barrio (IC, 2012).

3.3 Línea de inundabilidad

“El hecho de haberse asentado sobre bañados y la cercanía con el arroyo Carrasco, asociado a los fenómenos de su cuenca con sus principales tributarios, los arroyos Manga y Toledo y la cercanía con el Río de la Plata, donde desagua, a los que se suman todos los fenómenos urbanos que caracterizan la zona sur metropolitana (densificación del territorio, construcción de calles y puentes, canalización de pluviales hacia el arroyo, vertidos industriales, etc.) son los que han pautado históricamente y, sobre todo en las últimas décadas la recurrencia periódica de inundaciones” (IC, 2012: 12). Esto generó que a inicios de la pasada década, la DINAGUA del MOVOTMA realizara estudios técnicos en la zona, lo que derivó en el trazado de la línea de inundabilidad, que seccionó en dos a los asentamientos 18 de Mayo y Juana de América y dejó por debajo de la línea a todo el asentamiento Flor de Mayo (ver anexo 1).

Este hecho habilitó dos procesos diferentes que, como se expuso en el capítulo anterior, están presentes en el COSTAPLAN y en el Proyecto Cuenca del Arroyo Carrasco. Por un lado, la regularización de 308 familias que quedaron por fuera de la línea, en el marco del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) implementado entre los años 2006 y 2011, el cual implicó, entre otras cosas, la mejora de la infraestructura barrial (entramado de calles, sistema de pluviales, asesoramiento técnico y materiales para el mejoramiento de las viviendas) así como la dotación de equipamiento social para la zona a través de un CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia), una plaza deportiva, la ampliación de la policlínica barrial y un espacio recreativo, y, por otro lado, la relocalización de las familias que residían en la zona inundable (ver anexo 2).

3.4 Proyecto de Relocalización

El Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco se enmarcó en un convenio bipartito entre la IC y el MVOTMA que se firmó en diciembre de 2011 y contemplaba la relocalización por razones de inundabilidad de 220 familias residentes en la costanera norte del arroyo Carrasco. Este convenio tuvo una ampliación para 64 familias más en 2016 (IC-MVOTMA, 2011).

Antes de la firma del convenio, y como sus antecedentes, la IC contrató en 2006 y en 2011 dos equipos técnicos diferentes con el objetivo de relevar y diagnosticar

los asentamientos ubicados bajo la línea de inundabilidad. Finalmente, se tomó el producto del equipo que intervino en 2011, que resultó en 220 familias a relocalizar en una primera etapa, ya que no se trataba de la totalidad de las que residían en zona inundable. En 2007, la IC comenzó con la negociación de la cartera de tierras, para lo que tuvo que expropiar, proceso que culminó en 2012 con la obtención del terreno. Finalmente, en 2013 se contrató el equipo técnico interdisciplinario que tendría a cargo la formulación y ejecución del PER, que comenzaron en los meses de abril-mayo de dicho año.

El Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco tuvo una gran complejidad, no solamente por la cantidad de realojos que implicaba, sino por determinadas características, que serán expuestas a continuación.

En lo que refiere a las zonas de intervención, se tomaron las sugeridas en el diagnóstico del año 2011, pero debido a la cantidad de familias a realojar, se definió que el proyecto se llevaría a cabo en etapas, lo que significó que junto al gobierno local se realizara una nueva priorización que determinó que las primeras familias a realojar fueran las ubicadas en la primera franja contra el arroyo, ya que eran las más afectadas ante los desbordes del mismo y a la vez eran las que presentaban mayor precariedad habitacional y mayor grado de vulnerabilidad social respecto a las familias ubicadas en las franjas de más arriba (IC, 2015).

Desde el inicio, el proyecto implicó dos tipos de soluciones habitacionales: por un lado la vivienda nueva, construida en un terreno que cumpliera con los requisitos establecidos por el PNR, muy cerca del asentamiento pero fuera de la línea de inundabilidad, y, por otro, el programa de Compra de Vivienda Usada (CVU), que se trata de la compra de una vivienda usada en cualquier parte del país, pero para cuyo acceso las familias debían tener determinado perfil socioeconómico y laboral, sobre el cual profundizaremos más adelante. De esta manera, el equipo social trabajó en una actualización del relevamiento y del diagnóstico, con el objetivo de definir las soluciones para cada familia con base en el principio de equidad ya mencionado (MOVTMA, 2011: 7), que plantea que las soluciones deben ser acordes a la realidad de cada familia.

El terreno donde se implantaron las nuevas viviendas era de tres manzanas, dotado de los servicios requeridos por el PNR, ubicado en el límite del barrio formal y de la línea de inundabilidad, pero no fue suficiente para el realojo de la totalidad de

familias priorizadas. De ahí la importancia de la utilización de los dos tipos de solución habitacional ya expuestos. (IC, 2013)

Al comienzo del proyecto existía en la población un gran descreimiento respecto a él, debido al tiempo transcurrido desde el primer relevamiento en 2006 y el pasaje de diferentes equipos técnicos que luego desaparecían.

En la ejecución se logró una fuerte coordinación con el gobierno local, que tuvo un gran involucramiento en todas las etapas del proyecto. También se trabajó junto con otras direcciones de la IC —General de Desarrollo Social, Gestión Ambiental, General de Obras y Comuna Joven— y se estableció un sólido trabajo en red con los programas prioritarios presentes en el territorio (Uruguay Crece Contigo, UCC, Equipos Territoriales de Atención Familiar, ETAF, y Jóvenes en Red) y con las organizaciones sociales de la localidad. Desde la mirada interinstitucional, se integró a los equipos sociales de UTE y OSE, con el objetivo de trabajar en conjunto la maximización en la utilización de los servicios y su mantenimiento. Por último, en referencia al MVOTMA, se llevó a cabo un intercambio fluido con un equipo técnico de covisión, asignado para tal fin (IC, 2015).

Es importante destacar que, al momento de comenzar con la ejecución, no existía organización social de los vecinos en los asentamientos, a pesar de algunos antecedentes puntuales al respecto, sobre todo en uno de ellos (IC, 2012).

A partir de la gran complejidad mencionada del proyecto, se considera pertinente desarrollar a continuación las características principales del proceso de relocalización, de manera de poder vincularlas con los objetivos y principios de los planes en los cuales se enmarca y facilitar el análisis propuesto.

3.4.1 Etapabilidad

Como se mencionó en el punto anterior, la etapabilidad estuvo determinada básicamente por la cantidad de familias a relocalizar. Finalmente, fueron seis las etapas que se llevaron a cabo y su número se definió con base en los tiempos constructivos de los diferentes grupos de viviendas, sobre lo cual se profundizará más adelante. A la vez, a las seis etapas de relocalización se les sumó el proceso de las familias que accedieron al CVU, que implica tiempos absolutamente diferentes y que funcionó paralelamente al resto del proceso.

Esto complejizó el trabajo social, debido a que, como se establece en el PNR, el acompañamiento a las familias se desarrolla a lo largo de todo el proceso, que tiene

tres etapas básicas —preobra, obra y posobra—, lo que significó que se tuviera que trabajar estas tres etapas con cada grupo de familias de manera diferente y simultánea. Implicó también trabajar fuertemente con los vecinos el porqué de la ejecución en etapas y, por tanto, la priorización, ya que la necesidad de mejora de calidad de vida de algunas familias era inminente y hacía que otras familias tuvieran que seguir esperando un tiempo más. (IC, 2015)

3.4.2 Integralidad del proyecto

Este punto refiere a uno de los cambios sustanciales propuesto por los gobiernos de izquierda en materia de política habitacional, el cual, como vimos en el capítulo 2, aparece explícitamente en los PQV, así como en el PNR. Al hablar de integralidad se hace referencia a superar las políticas de vivienda por políticas integrales de hábitat en las cuales se construya ciudad desde la concepción del derecho a la ciudad y se promueva una real integración social.

En el caso puntual de la Relocalización de Paso Carrasco, el proyecto fue concebido institucionalmente desde esa mirada, en tanto fue más allá de la mera construcción de viviendas. Pero respecto a su formulación, donde es necesaria la elaboración conjunta por parte del equipo físico y del social, esta no se logró en su totalidad. Como se verá más claramente en el siguiente punto, por diferentes motivos el proyecto arquitectónico no respondió en gran parte a las necesidades de las familias a las cuales estaba destinado, generándoles algunas consecuencias negativas.

3.4.3 Eje habitacional

En este punto, aparece nuevamente la complejidad del proyecto. En este caso, la etapabilidad estuvo acompañada de una diversidad de sistemas constructivos, de los que finalmente se aplicaron tres y, dentro de ellos, cuatro tipologías de viviendas distintas (IC, 2015).

Si bien desde los equipos técnicos que habían trabajado previamente, como ya se expuso, desde el Proyecto Cuenca y el diagnóstico de 2012, se sugería la tipología de vivienda unifamiliar y diferentes técnicas constructivas que llegaban hasta la utilización de materiales de bioconstrucción, la escasez de cartera de tierras, los tiempos institucionales y constructivos, los recursos económicos disponibles, las decisiones técnicas, entre otros motivos, hicieron que la mayoría de las viviendas

se construyera con empresas privadas (mediante licitación pública) y que solamente doce fueran con mano de obra municipal (IC, 2013).

De las 106 viviendas nuevas que se construyeron en total, a lo largo de las diferentes etapas, solamente ocho se hicieron con el sistema tradicional. El resto fue con sistemas no tradicionales modulados —el Nox y el Crupe—, ambos con el DAT otorgado por el MVOTMA (IC, 2015).

Por otro lado, también desde el punto de vista tipológico de las viviendas tuvo una particularidad muy significativa: fue la primera vez que en Canelones se construyó en altura. Debido a las dimensiones de la tierra con que se contaba y a la cantidad de familias a relocalizar, se decidió hacer cuatro bloques de viviendas de tres plantas —planta baja, primer piso y segundo piso—. Fueron 44 las viviendas bajo esta modalidad, casi el 50 % de la totalidad construida. Más allá de las discrepancias técnicas al interior del equipo interdisciplinario, donde el equipo social entendía que la propuesta no era acorde a las costumbres y al modo de vida de las familias, nuevamente se debió trabajar con los vecinos apelando a su solidaridad, desde el entendido de que era la manera de que más familias accedieran a una solución habitacional y pudieran mejorar su calidad de vida y salir de la zona inundable (IC, 2015).

Por último, cabe agregar, que ya finalizando la etapa de pos-obra, los sistemas constructivos, especialmente el utilizado para la construcción de los bloques, han presentado una gran diversidad de problemas ocasionados por vicios constructivos, lo que dificultó el trabajo social de esta etapa con las familias, ya que cobraron mayor relevancia las problemáticas físicas de las viviendas frente a otros temas de vital importancia como la convivencia o la integración barrial. Estos problemas se agravaron ya que las familias en general no pueden resolverlos por ser de carácter estructural o por mal uso, no acorde a este tipo de sistema constructivo, en algunos casos.

En lo que refiere al espacio público, “la plaza” fue concebida para tal fin desde el inicio del proyecto. Naturalmente, era un predio arbolado en gran parte de una de las manzanas, por lo que reunía las condiciones para generar ese espacio, que a la vez los vecinos expresaban como una necesidad. A través de todo el proceso se trabajó junto a las familias en su construcción, apuntando entre otros objetivos a la integración barrial, para lo que se convocó no solo a las beneficiarias del proyecto, sino a todos los vecinos del entorno, así como también a organizaciones sociales

de la zona. El espacio público se configura como de encuentro, de integración, donde se democratiza la vida del barrio (IC, 2015).

Por último, para culminar con el eje habitacional, resta hacer referencia al programa de CVU y a la importancia que tuvo en este proyecto. Es ejecutado por la ANV, en coordinación con la DINAVI, y permite que las familias que acceden compren una vivienda usada en cualquier localidad del país a través de un subsidio total. Las familias deben cumplir ciertos requisitos que incluyen los ingresos del núcleo familiar y la continuidad laboral con aportes al BPS, lo que determinaría la sostenibilidad de la solución habitacional por parte de la familia beneficiaria. El programa de CVU promueve la autogestión de la familia, ya que es esta la que hace la búsqueda y elección de la vivienda, aunque es acompañada en todo el proceso por los técnicos de la ANV y el equipo social que lleva adelante el proyecto de relocalización.

En el caso de Paso Carrasco, fueron 134 las familias que accedieron al programa, es decir, más de las que fueron relocalizadas en la vivienda nueva. Muchas de ellas lograron volver a sus lugares de origen y los destinos elegidos fueron variados. Es más, la mayoría optó por dejar la localidad. Si bien en parte hay algunos factores como el valor inmobiliario o la escasez de oferta, entre otros, que determinaron la compra fuera de Paso Carrasco, en la mayoría de los casos fue una opción de la familia. Esta realidad echa por tierra el supuesto de que la mayoría de los vecinos quería permanecer en el mismo lugar.

El programa de CVU implica que la familia acceda a una solución habitacional definitiva, insertándose en la trama consolidada y promueve así una real integración social. A la vez, genera un intenso trabajo para el equipo social, debido a que el seguimiento debe ser constante y el proceso de cada familia es único en tiempos y características, por lo que requiere de un acompañamiento muy cercano. Al ser tan elevado el número de familias que accedieron al programa, y también muchas las que debían seguir esperando su solución definitiva, se definió desde el equipo implementar un sistema de solidaridad en el asentamiento, denominado “cambio de vivienda”. Este consistía en que la vivienda que iba a quedar libre porque sus residentes habían accedido a la CVU era evaluada por el equipo físico de la IC y, si la familia que la dejaba estaba de acuerdo, se la utilizaba para otra familia que tenía que seguir esperando, pero que presentaba mayor precariedad habitacional. De esta manera, se demolía la vivienda más precaria y se iba mitigando la situación

y mejorando transitoriamente la calidad de vida de muchas familias que vivían en condiciones muy precarias, aunque dentro de la zona inundable.

3.4.4 Participación social

Como se propuso en el capítulo 2, la participación social, en esta nueva concepción de políticas públicas y específicamente en las políticas habitacionales, es un aspecto central desde varios puntos de vista. Desde una perspectiva de derechos, implica el rol activo de los sujetos en todo el proceso.

El PNR hace especial hincapié en la participación a través de la autoconstrucción, principalmente con el objetivo de generar una pertenencia a la nueva vivienda y al barrio que se construye colectivamente. Este sistema no se implementó en Paso Carrasco, fundamentalmente porque la mayoría de las viviendas fueron construidas por empresas privadas y ya en las licitaciones no estaba contemplada esta modalidad de aporte de mano de obra. De esta manera, se pensó en otras estrategias de participación, de acuerdo a la importancia que esta tiene en estos procesos tan complejos y tan significativos para las familias. En las viviendas que fueron construidas por funcionarios de la IC sí pudieron participar de su terminación, de la limpieza de obra, pintura, etc. En el resto, se apostó a la participación en el acondicionamiento de los espacios exteriores, cercado, limpieza, plantación, etc. También, a lo largo de todo el proceso, se realizaron una serie de talleres y actividades acordes a cada etapa del proyecto y a los objetivos propuestos en el PER y se dio especial importancia a la participación en la construcción del espacio público. (IC, 2015)

Es pertinente mencionar que los vecinos no tuvieron participación en los procesos de decisión respecto al proyecto arquitectónico, a las tipologías, a los sistemas constructivos, etc., así como tampoco a la localización del terreno.

Para culminar este capítulo, se considera importante destacar nuevamente que se expuso el Proyecto de Relocalización a través de sus características pertinentes para el análisis.

Capítulo 4: Derecho a la ciudad: ¿derecho de todos?

En este capítulo se llevará a cabo un análisis que permita abordar los objetivos propuestos en la presente monografía y a partir de él llegar a algunas reflexiones sobre el tema de estudio. Para tal fin, se realizará un recorrido por los capítulos anteriores, vinculando los aportes de la academia en referencia a la segregación socioterritorial, a cuál es la concepción que de ella tienen en las políticas habitacionales, específicamente el Plan Nacional de Relocalizaciones y en el Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014 en el cual se enmarca y tomando la experiencia concreta del Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco. Se utilizará también el aporte vertido por los informantes entrevistados, de gran relevancia para el análisis, ya que fueron actores claves en el desarrollo del proyecto.

Es pertinente mencionar que el análisis responde a un caso concreto, por lo que no tiene pretensiones de generalidad.

El “derecho a la ciudad” refiere a la posibilidad de los sujetos como seres sociales de elegir un lugar donde habitar, trascendiendo el mero espacio físico para pensar en “el poder de apropiación y significación positiva” (Terra, 2015: 146) que tengan de él, de manera de que contribuyan al logro de una calidad de vida digna.

La forma en que se construye la ciudad y su configuración espacial están determinadas por factores políticos, sociales y económicos, así como por la lucha de intereses de los diferentes actores que intervienen en ella. El modelo de desarrollo imperante ha profundizado los procesos de segregación socioterritorial y de exclusión social, que reducen al mínimo el pleno ejercicio del derecho a la ciudad. Como se ha visto, el Estado juega un papel fundamental en todos estos procesos a través de la aplicación de sus políticas públicas, específicamente las habitacionales.

A partir de la asunción de los gobiernos de izquierda en nuestro país, se ha asistido a un cambio de paradigma en lo que refiere las políticas públicas y a la concepción de la cuestión social. Específicamente, respecto a las políticas habitacionales en tanto políticas sociales, y a los procesos de segregación socioterritorial, se observa desde su formulación un cambio sustancial respecto a las políticas de los anteriores períodos, fundamentalmente en la necesidad de una mirada integral de estas, con el Estado cumpliendo un rol fundamental como garante del cumplimiento de los derechos.

Al analizar el caso del Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco y las políticas y planes en los cuales se enmarca desde los dos niveles de gobierno, ya sea el PQV y el PNR a nivel del gobierno nacional y los diferentes planes a nivel departamental, se detectan algunos puntos de quiebre entre la formulación y la ejecución que disparan algunas reflexiones, pero sobre todo varias interrogantes.

Como se ha visto, las políticas habitacionales previas a los gobiernos de izquierda respondieron fundamentalmente a criterios economicistas según los cuales se priorizaba la cantidad de soluciones sobre su calidad, sin una mirada de proyecto integral de hábitat, sino de meros conjuntos de viviendas que “atendían” una necesidad básica.

Si se parte de la base de que las políticas actuales plantean lo contrario, cabe preguntarse qué ocurrió en la relocalización de Paso Carrasco y qué sucede cuando se territorializan las políticas.

Un primer punto de este análisis refiere al papel del Estado, fundamentalmente al gobierno departamental por ser el encargado de gestionar y ejecutar el proyecto, y la localización como una categoría determinante en los procesos de segregación socioterritorial. La escasez de carteras de tierra fue un problema real que tuvo la IC en la localidad, lo que incidió en otros aspectos del proyecto. El PNR establece que los terrenos de implantación de las nuevas viviendas deben estar cerca de los asentamientos, de manera de no generar un cambio sustancial en la vida de las familias y que estos deben estar provistos de los servicios necesarios, lo cual es atentamente estudiado por la DINAVI una vez que los gobiernos departamentales presentan los terrenos. En este caso, el terreno expropiado por la IC para construir las viviendas nuevas cumplía con los requisitos formales pero no era suficiente, lo que determinó entre otras cosas, como ya se mencionó, la construcción en altura y por consiguiente que fueran cien las viviendas construidas, el doble de lo que establece el PNR. Esto implicó que, más allá de que el terreno cumpliera con los requisitos formales y permitiera a las familias seguir haciendo uso de los mismos servicios comunitarios, el cambio en la forma de vida, sobre todo para las familias que se relocalizaron en los bloques, fuera sustancial. A la vez, generó un impacto en los vecinos del entorno que rodea las tres manzanas, ya que de un lado quedó el barrio formal y del otro las familias del asentamiento que se encuentran en el límite de la línea de inundabilidad. La mayor resistencia estuvo planteada por parte de los vecinos del propio asentamiento, originada en el ya comentado “evitamiento

mutuo” (Wacquant, 2007) entre las familias del mismo asentamiento. Esta situación se fue trabajando a través de diferentes actividades que apuntaban a la integración, fundamentalmente a partir de la construcción de un espacio público (plaza) ubicado en una de las manzanas del proyecto.

Cabe preguntarse si la IC no tenía otras alternativas de terrenos en Paso Carrasco que permitieran una distribución diferente de las familias y si se trabajó con las familias previamente la posibilidad de relocarse en una localidad cercana donde sí hubiera disponibilidad de tierras. La experiencia a través del programa de CVU demostró que la mayoría de las familias optaron por irse de la localidad. ¿Cuál fue la opinión del MVOTMA respecto a esta situación que en cierta manera no estuvo alineada con lo que propone el PNR? ¿El criterio que primó fue cumplir con la demanda priorizando la cantidad? ¿Qué argumenta la Intendencia respecto a esta situación?

Al entrevistar a los diferentes informantes —cada uno de ellos representantes de los tres niveles de gobierno y actores clave en este proceso—, las respuestas y opiniones fueron diferentes. La asistente social Rosana Vede, representante de la DINAVI, sostiene que cuando se establece el número de cincuenta viviendas como máximo por conjunto habitacional “Ese número es para todos los programas del Ministerio, primero porque la experiencia acumulada sin duda, ha dado cuenta de que esos conjuntos enormes generan un montón de problemas, de convivencia pero además de segregación. Los conjuntos muy grandes, en Montevideo y en las capitales de algunos de los departamentos que es donde se hicieron han generado una segregación enorme de las familias porque se convierten en zonas rojas, un poco real, un poco no, un poco prejuicios pero es lo que ha sucedido (...) generan barrios enteros de realojados, o viviendas de interés social, o del estigma que le quieras poner...”. Respecto al tema de la cartera de tierras y a la realidad concreta de Paso Carrasco, expuso: “en Paso Carrasco fue un problema, lo que si el Ministerio viene tratando de promover, pero a veces a las intendencias les cuesta porque es más difícil de gestionar, que no hay necesidad de realojar a todas las familias juntas. Por eso en Paso Carrasco donde ha sido imposible seguir consiguiendo tierras se autorizó un porcentaje mayor de compra de vivienda usada, porque es un programa que entre otras cosas permite que los realojos no sean tan masivos”.

Por otra parte, la licenciada en Trabajo Social Silvana Nieves, jefa departamental del Proyecto Cuenca en su momento y luego coordinadora socioterritorial de la Dirección de Vivienda en el período de ejecución del proyecto, argumentó que “Lo que plantea el PNR, desde el punto de vista netamente profesional es absolutamente pertinente; estos proyectos apuntan a la inclusión social (...) lo que esto está significando es que generes procesos inclusivos y no guetos de traslado, donde acá está el grupo de viviendas que vivía en el asentamiento irregular, por decirlo de alguna manera. En teoría y profesionalmente se comparte 100%, pero en realidad en Paso Carrasco en particular nos topamos con una realidad de cartera de tierras que no habilitaba disgregar en grupos de menos de cincuenta familias (...) En costo beneficio, se mira la mejora de calidad de vida y el lugar más apropiado por las condiciones de altísima vulnerabilidad en la que estaban ; no siempre se puede cumplir con los requisitos o los protocolos que plantean todas las instancias porque entre otras cosas teníamos una consigna muy clara de parte de la gente que siempre fue muy demandante y muy participativa en Paso Carrasco, que era yo de esta localidad no me voy, por lo tanto a veces hay que pensar en los planes b y c porque no se puede ejecutar tal cual lo ideal que implica el plan a, Paso Carrasco es una de esas situaciones”. Por último, Luis Martínez, alcalde de Paso Carrasco por dos períodos consecutivos, también hizo eco del problema de cartera de tierras, manifestando que esa fue la mejor opción, ya que si bien se manejaron en un momento otras alternativas, fueron desestimadas fundamentalmente porque estaban ubicadas en el corazón de la trama formal del barrio y había gran resistencia de los vecinos a que se ubicara ahí el realojo, ya que incidiría en la buena convivencia que mantenían y reduciría el valor inmobiliario. Por último, cabe destacar que no se manejó la posibilidad de que parte del realojo se hiciera en una localidad cercana donde se dispusiera de cartera de tierras.

Aquí queda plasmada claramente la incidencia de los diferentes actores y factores al momento de construir ciudad. Como sostiene Castells (1986), el espacio se configura en el escenario de luchas de poder: el Estado, a través de sus decisiones económicas, técnicas y políticas, determina dónde, cuándo y cómo, el lugar que estas familias en tanto beneficiarias de una política pública tienen en una localidad. La sociedad, desde las configuraciones simbólicas de quiénes son “buenos” y “malos” y merecen ocupar o no cierto lugar, y el mercado, a través de lo que implica la localización de ciertos sectores de la población en la renta del suelo.

Hay dos aspectos relacionados con el anterior en los que amerita profundizar el análisis. En primer lugar, los sistemas constructivos utilizados. Como ya se dijo, fueron sistemas alternativos al tradicional, que implican un mantenimiento y cuidado específicos y que no permitieron llevar a cabo la autoconstrucción de las familias. Además, en este caso puntual, presentaron en la etapa de posobra variados vicios constructivos que también hacen a la calidad de vida de las familias. A esto se le suma, la construcción en altura, y el aspecto subjetivo de los vecinos, no solo de los beneficiarios sino de los vecinos en general, que, al referirse a los bloques de viviendas, los llaman “el Comcar” o “los Palomares” con la connotación negativa que implica. Al ser consultada la representante de la DINAVI sobre este aspecto, destacó que “cuando a estos sistemas nuevos se les otorga el DAT (lo que se hace en conjunto entre el MVOTMA, las facultades de Ingeniería y de Arquitectura de la Universidad de la República) se los evalúa técnicamente, pero no así su uso; por lo que no son acordes a todos los programas habitacionales y específicamente para la población con la que se trabaja en las relocalizaciones debido al mantenimiento específico que requieren”. A la vez entiende que “la IC es un gobierno autónomo, que tenía una financiación concreta y tomó la decisión de hacerlo con estos sistemas porque era la única forma viable. Estos sistemas no permiten la autoconstrucción, ya que es la empresa la responsable del sistema constructivo”. Por otra parte, el alcalde Martínez manifestó su desacuerdo con la forma constructiva y, sobre todo, hizo hincapié en la imposibilidad de la autoconstrucción por lo que significa en el sentimiento de pertenencia que genera. Silvana Nieves, por la IC, dijo al respecto, “se trabaja bajo una modalidad que capaz que no fue la más acertada ni la elegida desde el primer momento, que obligó a los equipos sociales pensar en que la altura significaba de alguna manera la solidaridad del uso de la cartera de tierras para que accedieran más familias a una vivienda digna, fue la primera experiencia en Canelones de subir o de edificar en altura. Paso Carrasco tuvo todas las tipologías habidas y por haber, y una capacidad de todos los que fuimos parte, más de social que física, de generar una ingeniería de trabajo absolutamente desafiante y muy nueva, porque los uruguayos en general esperamos nuestro fondo, nuestro frente y nuestro parrillerito, y nosotros a gente que ocupaba padrones de gran dimensión con algunas rutinas de trabajo incluso vinculadas a eso, hubo que hacer un trabajo donde se les dijo ‘tenés que pasar al primer o al segundo piso’, fue absolutamente desafiante. Pero nuevamente sostengo que en costo-beneficio, primó la mejora de calidad de vida”. En referencia a la ausencia de la

autoconstrucción, sostuvo: “profesionalmente y en teoría yo creo que la autoconstrucción genera de alguna manera una capacidad de pertenencia y de apropiación al nuevo hogar que es indiscutible (...) pero implica de alguna manera una capacidad logística de recursos humanos y materiales muy superior a la que se te subsidia para poder ejecutarlo, ahí están las estrategias que utilizan los equipos sociales (...) para poder por lo menos mitigar o acercarse lo más posible a todo lo que tiene que ver con el sentir de pertenencia y compromiso por el espacio que debe visualizarse que el Estado no está regalando sino que estamos construyendo juntos”.

Sin duda que la determinante de la financiación no es menor, ya que los recursos económicos son finitos, pero la reciente exposición acerca de los sistemas constructivos utilizados deja ver que nuevamente primaron los criterios económicos y de cumplir con una demanda sobre otros, como el modo de vida de las familias o la calidad y la sostenibilidad de las soluciones habitacionales como se establece en el PNR. Esta última se torna muy difícil para las familias, en la medida en que los vicios constructivos y, en algunos casos, un uso no adecuado generan un rápido deterioro en las viviendas. Respecto a esto, Rosana Vede (DINAVI) al final de su entrevista hacer un aporte interesante al decir: “la segregación no es solo geográfica, es simbólica también, es cultural, y entonces cuando cometemos ciertos errores, como a mí me parece que se cometieron en Paso Carrasco, no desde el punto de vista social, que se hizo un trabajo muy bueno, de gran cercanía con las familias, y resulta que hacés un proyecto arquitectónico no adecuado, e hipotecaste un proyecto; porque metiste cien familias de un realojo en el medio de Paso Carrasco con todo lo que eso está generando y va a seguir generando, sobre todo porque además les hiciste viviendas que todo el mundo se da cuenta que son viviendas para realojados (...) porque la escala también importa, y el tipo de casas que se hacen también importa”.

Por último, otro de los aspectos del proyecto a profundizar es el programa de CVU. Como fue expuesto, el programa tuvo gran importancia en el proyecto de Paso Carrasco y, sin duda, es unánime la evaluación positiva con respecto a sus resultados. De hecho, la ampliación del convenio para la inclusión de 64 familias más fue exclusivamente para CVU, luego de que el MVOTMA evaluara como muy exitoso el funcionamiento del programa en el proyecto con las primeras setenta familias que habían accedido a comprar. A diferencia de la vivienda nueva, aquí

aparece como centralidad el trabajo, para poder ingresar al programa, lo que determina el perfil de las familias que acceden a una u otra solución habitacional.

A partir de esto último, surge la interrogante de que ocurre con la inequidad que se genera al estar puesta la centralidad en el trabajo, esto es, las familias que no cumplen los requisitos establecidos en el protocolo, no tienen opción a elegir. Es importante no desconocer, como sostiene Nieves (IC), “que hay mucha de la población que lo mejor que le puede pasar es quedarse en el mismo núcleo, con su misma cuadra, con sus mismos vecinos porque eso le da un hábitat de seguridad y de confianza que le permite de alguna manera sobrevivir. Y hay otro sector que en realidad no tiene como justificar formalmente sus ingresos para acceder al programa, pero que si en su corazón en su sentir se animaría a tomar, o quisiera tomar otro tipo de decisiones y poder despegarse y de repente volver a su lugar de origen por ejemplo, pero formalmente no puede. Lo que si, es que si bien los protocolos son discutibles, es la única forma que tiene el estado de poder ejecutar, sin ellos sería imposible”. Y por otro lado, tener en cuenta que, como expuso Rosana Vede, el caso de Paso Carrasco y la cantidad de familias que accedieron al programa de CVU fue una excepción dada por la falta de cartera de tierras.

Por último, ante la interrogante si se logró revertir o al menos mitigar la segregación a través del proyecto de relocalización de Paso Carrasco, Nieves (IC) contestó: “la segregación no se revirtió, yo tengo mis grandes dudas de que en estos contextos sociales y en estos mundos latinoamericanos capitalistas logremos revertir cien por ciento la segregación; si estoy absolutamente convencida que la mitiga (...) por eso estoy convencida de que es tan importante nuestro trabajo, el trabajo interdisciplinario, pero por sobre todo el trabajo social, aunque sea en una medida que a veces no es tangible en estos procesos (...), en los procesos de trabajo con la gente, potencia el colectivo y refuerza individualidades y capacidades, que brinda herramientas en pos de mitigar la segregación, en el desarrollo de la vida de cada ser humano”.

En términos generales, para culminar el presente análisis, se verifica la importancia que tienen la gestión y la ejecución de los proyectos para alcanzar los objetivos de una política, en este caso concreto, la mejora de calidad de vida de la población asentada en terrenos inundables y su integración socioterritorial. Las conclusiones que se desprenden del presente, se exponen a continuación.

Conclusiones finales

A modo de cierre, se exponen a continuación algunas interrogantes surgidas a partir del capítulo anterior, y las conclusiones finales de carácter general.

La gran complejidad que tienen los procesos de segregación socioterritorial, que se profundiza cuando estos están acompañados de pobreza y exclusión, requiere de proyectos integrales. No son menores las configuraciones simbólicas sobre los sujetos segregados, por lo que cabe reflexionar sobre la manera en que siguen incidiendo dichas configuraciones en Paso Carrasco a partir del proyecto desarrollado. Ha quedado expuesta la importancia que tiene el proyecto físico en dichas configuraciones. Su escala, las características de la solución habitacional brindada y la localización hacen que pueda convertirse en un nuevo barrio de relegación: ahora es “el realojo”, “la relocalización”, el lugar donde viven, los que nuevamente no tuvieron opción a elegir “los que no hicieron nada y les regalaron una casa”, los que recibieron la solución que se les pudo brindar en tanto beneficiarios de una política pública. Desde este lugar también se genera una fuerte estigmatización.

Por lo que surgen las siguientes interrogantes: ¿En qué medida se tomó en cuenta su modo de vida de manera de que pudieran continuar desarrollando plenamente su vida en la nueva vivienda? ¿Se otorgó una solución sostenible para las familias en lo que refiere al mantenimiento y al uso? ¿No había otras alternativas económicamente viables, como sistemas mixtos, en los cuales las familias pudieran aportar mano de obra y que implicaran otro mantenimiento posterior? Así, ¿no se termina reproduciendo lo que históricamente se hizo: brindar soluciones pobres para pobres?

Por otra parte, respecto al programa de CVU, de gran significación en este proyecto, surge una interrogante respecto a si al acceder al programa las familias con mejor perfil socioeconómico no se termina homogeneizando hacia abajo el grupo de familias que se relocaliza en la vivienda nueva, limitando su estructura de oportunidades y profundizando su situación de vulnerabilidad social, característica esta de la segregación socioterritorial. ¿No se termina segregando más a las familias que quedan fuera de él?

Se concluye, que si se pretende llevar a cabo un proyecto que tienda a revertir los procesos de segregación socioterritorial y generar una real integración social, no

deben primar los criterios técnicos y economicistas sobre los procesos sociopolíticos de las familias, en la medida en que se tenga la pretensión de que se configuren en reales sujetos de derechos y no en meros destinatarios de una política pública.

Más allá de los puntos de quiebre entre la formulación y la gestión y ejecución de esta política, hay una mejora objetiva en la calidad de vida de las familias, que demuestra la necesidad de intervención del Estado, ya que sin esta esa realidad no hubiera cambiado.

Al momento de realizar este tipo de análisis, no se puede dejar de plantear la pregunta acerca de qué es lo que se espera de esta política por parte del Estado, qué se pone en ella y sobre si se espera que con la aplicación de la política habitacional se reviertan los procesos de segregación socioterritorial y de exclusión social de los sectores en situación de pobreza.

En general, ante estas interrogantes se genera un sentimiento de “incompletitud”, de “insuficiencia”, respecto a los resultados esperados, ya que se tiene la sensación de que nunca alcanza, de que los procesos no revierten en los términos proyectados y de que la situación real y cotidiana de las familias no cambia. El tema central aquí es entender que el problema no está en la política en sí (mas allá las fisuras que puedan existir al momento de la ejecución), sino en la complejidad de los fenómenos, que requieren no solo de una integralidad sino también de una toma de conciencia y discusión social respecto a estos temas. Ninguna política habitacional y de ordenamiento territorial van a cambiar por sí solas la realidad de estos procesos ni la situación de pobreza y exclusión de la población con la que se trabaja. Sin duda que las políticas habitacionales tienen una materialidad concreta, que es la vivienda, y con ella se logra intervenir en un aspecto de un fenómeno tan complejo y multicausal como es la pobreza.

En la medida en que ante un proyecto de relocalización cuanto más cerca se ubica de la centralidad más resistencia hay, eso muestra lo que nos está pasando como sociedad, lo que ocurre con las configuraciones simbólicas que siguen generando límites y estableciendo quiénes son “merecedores” de derechos y quiénes no, por lo que es imperioso dar la discusión correspondiente para que desde la sociedad toda se puedan generar los cambios reales y el derecho a la ciudad sea un derecho de todos.

Bibliografía

- Baráibar, Ximena.** Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el trabajo social. Revista de Trabajo Social. Año XVI. N° 25. EPPAL. Montevideo. 2002.
- Baráibar, Ximena.** Algunas vinculaciones entre los procesos de exclusión social y los cambios en el mundo del trabajo. Exposición presentada en el Simposio Nacional “Transformaciones en el mundo del trabajo: perspectiva profesional y modalidades de intervención”, Montevideo, junio de 2000.
- Baráibar, Ximena.** Articulación de lo diverso: lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos para el Trabajo Social. En: Revista Servicio Social & Sociedade N° 59. Editorial Cortés. 1999
- Baráibar, Ximena.** Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial. Revista Fronteras. N°5. Segunda época. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo. Mayo, 2009.
- Boronat, Yolanda:** “Proceso urbanizador y vivienda, caso Montevideo”. Instituto de Historia de la Arquitectura. FARQ, UDELAR. Artículo presentado en el Curso “Derecho a la ciudad y Mejoramiento de Barrios” Programa PMB, MVOTMA-BID. Octubre-Noviembre 2014.
- Castells, Manuel.** “La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos.” Alianza Editorial. Madrid. 1986
- Castells, Manuel.** “La cuestión urbana” Siglo XXI editores. México. 1976.
- Cecilio, Marta; Couriel, Jack; Spallanzani, Mario:** “La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales en la periferia de Montevideo.” FARQ. Udelar. Montevideo. 1999
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.**
<http://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- De Mattos, C.** “Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas.” Ponencia presentada en el Seminario Internacional Perspectivas para América Latina, Medellín. 2007
- Filgueira, Fernando.** “Between a rock and a hard place”. En: Gioscia, L. (Comp.) Ciudadanía en tránsito. Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política. Montevideo, 2001.
- Filgueira, Fernando; Errandonea, Fernando:** “Sociedad Urbana” Revista Nuestro Tiempo Num. 23. Libro de los Bicentenarios. Comisión del Bicentenario. Montevideo. 2013/2014
- Fostik, Pablo.** “Estado y segregación residencial: el suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2004).” Tesis de Maestría en Estudios Urbanos. Colegio de México. Centro de Estudios demográficos, urbanos y ambientales. Ciudad de México. 2005.
- Goñi, Adriana:** “Los efectos sociales de la segregación espacial. Los territorios de la desigualdad”. Presentación en el Curso “Derecho a la ciudad y Mejoramiento de Barrios” Programa PMB, MVOTMA-BID. Octubre-Noviembre 2014.

- Grillo, Oscar y otros.** “Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales”. Editorial Espacio. Buenos Aires. 1a. Edición. 1995.
- Guber, Rosana:** “El salvaje metropolitano”. Editorial Paidós. Buenos Aires. 2005
- Harvey, D.** “Urbanismo y desigualdad social”. Madrid: Siglo XXI. 1997.
- Harvey, D.** “El Derecho a la ciudad”. En: <https://drive.google.com/file/d/0B99CUcR4PiBZDI5ZmI5MmltNWUwNi00ZDVILTk0MTQtZmE0MDIkYzI4MWM3/view>
- Hernandez Sampieri y otros:** “Metodología de la investigación”. McGraw-Hill Interamericana. Ciudad de México. 2003
- Intendencia de Canelones.** Equipo Interdisciplinario. “Informe Diagnóstico. Proyecto de Relocalización de Paso Carrasco.” 2012.
- Intendencia de Canelones.** “Plan Estratégico Canario 2010-2030. Segundo Avance.” 2010.
- Intendencia de Canelones.** “Plan Estratégico Canario. Tercer Avance.” 2014.
- Intendencia de Canelones.** Dirección de Vivienda. “Informe tercera etapa de relocalización en Paso Carrasco”. 2015
- Intendencia de Canelones.** Dirección de Vivienda. “Proyecto de relocalizaciones Paso Carrasco, Canelones”. 2013.
- Intendencia de Canelones-MVOTMA.** Convenio Proyecto Relocalización Paso Carrasco. 2011.
- Intendencia de Canelones-MVOTMA.** “Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la micro región de la Costa. COSTAPLAN.” 2010.
- Intendencia de Canelones, Intendencia de Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Unión Europea:** “Proyecto de cohesión social y desarrollo territorial sustentable para la Cuenca del Arroyo Carrasco. Balance, resultados y percepciones. 2009-2011.” 2012.
- Intendencia de Canelones.** Unidad de Gestión del Hábitat. (UGH). “Documento Planes Zonales de Desarrollo Social-Urbano. 2007.
- IPES:** “La ciudad fragmentada: Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo” Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. 2004.
- Katzman, Ruben** (Coord.) “Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay”. PNUD-CEPAL Montevideo. 1999
- Katzman, Ruben.** “Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina.” En: Katzman , R y Wormald, G: Trabajo y Ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Editor: Fernando Errandonea. CEBRA. Montevideo. 2002.
- Ley N° 7395.** Año 1921. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/7395-1921/19>
- Ley N° 13728.** Plan Nacional de Vivienda. 1968. <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968/217>

- Ley N° 14219.** Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos. 1974.
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14219-1974>
- Ley N° 16112.** Creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 1990. <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/16112-1990>
- Ley N° 18308.** Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. 2008.
<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>.
- Ley N° 18567.** Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. 2009.
<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009>.
- Lojkin, Jean.** “El marxismo, el Estado y la cuestión urbana.” Siglo XXI. 1979.
- Machado, Gustavo.** “Del dicho al hecho hay un largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Pobreza urbana, políticas sociales y participación social.” Tesis final de Maestría en Servicio Social. DTS. FCS. Udelar. Montevideo. 2002.
- Machado, Gustavo.** “Pobreza urbana, políticas públicas y participación social.” En: Revista de Trabajo Social N.º 21. Montevideo. 2001.
- Martínez Guarino, Ramón.** “Libro Blanco del Área Metropolitana, Canelones, Montevideo, San José”. Editorial Agenda Metropolitana. 2007.
- Merklen, Denis:** “La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales de Río de la Plata.” En: Revista de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, N°16, UDELAR. Montevideo. Noviembre de 1999.
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente:** “Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009.” 2005
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.** “Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014.” 2010
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.** “Plan Nacional de Relocalizaciones. Reglamento Operativo.” 2011
- Sabatini, Francisco.** “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina.” BID. 2003.
- Sabatini, Francisco., Cáceres, Gonzalo., & Cerda, Jorge.** “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción.” EURE. Santiago de Chile. 2001
- Sepúlveda Ocampo, R. ; Fernández Wagner, R.** “Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina”. Centro Cooperativo Sueco. 2006.
- Soldano, Daniela.** Artículo “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: Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social : Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI CLACSO. Bogotá. 2014.
- Soldano, Daniela:** “Territorios, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004). En: “Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad”. Prometeo Libros-Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, 2010.

- Svampa, Maristella:** "Fragmentación espacial y procesos de integración social hacia arriba: socialización, sociabilidad y ciudadanía." Espiral. Año/vol. XI, número 031. Universidad de Guadalajara. Guadalajara. Setiembre-Diciembre, 2004.
- Terra, C.** "Concepto y medición de la pobreza" en Fronteras N°1. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1995.
- Terra, Carmen.** "Sistema de acceso a la vivienda y segregación territorial". En: Revista Fronteras N°8. Montevideo. 2015.
- Terra, Carmen.** "La pobreza desafío de todos". En: Aportes para la participación democrática: un enfoque desde los derechos humanos. SERPAJ. Montevideo. Octubre, 1994.
- Veiga, Danilo.** "Fragmentación socio territorial y desigualdades en el Área Metropolitana de Montevideo." Artículo elaborado en base al capítulo correspondiente del Libro Blanco Area Metropolitana.(Veiga, Rivoir, Bidegain y Marianovich 2007). Agenda Metropolitana, OPP, Presidencia de la República, DINOT, PNUD, AECI, Montevideo. 2008.
- Veiga, Danilo.** "Estructura social y Ciudades en el Uruguay: Tendencias recientes". DS. FCS. UDELAR. Montevideo. 2010.
- Vela, Alejandro:** "Fundamentos y metodología de la investigación cualitativa" archivo disponible vía internet en : <http://www.monografias.com/trabajos87/fundamentos-y-metodologia-investigacion-cualitativa/fundamentos-y-metodologia-investigacion-cualitativa.shtml>
- Wacquant, Loic.** "Los Condenados de la ciudad". Siglo XXI Editores. Buenos Aires. 1.ª Ed. 2007.
- Zimmermann, Laura.** Artículo "Segregación espacial y políticas públicas. Mirada cruzada entre Francisco Sabatini y Jorge Iván González." Revista Territorios N° 30. Bogotá. 2014.

Anexo 1: Línea de inundabilidad



Anexo 2: Zonas de Intervención de los Proyectos de Regularización y Relocalización en Paso Carrasco.

