



Maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano

Tesis para defender el título de
Magíster en Ordenamiento territorial y desarrollo urbano

Territorios irregulares

*Estudio de casos intervenidos por el Programa de Integración de Asentamientos
Irregulares (PIAI) en Montevideo.*

Maestranda: Arq. Virginia Faruelo

Tutores:

Mg. Arq. Jack Couriel

Mg. Soc. Juan Labat

Montevideo, agosto 2019 - 2020

A mi madre, qué me inculcó el hábito de la lectura.
Y a su barrio, Las Acacias, que me mostró desde
niña, el rostro de la desigualdad.

A **Alba, Cecilia y Milagros**, que después de años me recibieron en su casa como si hubiera sido ayer.

Alba ocupó junto a sus hijos con 56 años, luego de un largo período de peripecias familiares, económicas y habitacionales. Desde 1989 comenzó a participar en las reuniones preparatorias de la ocupación.

A **Gabriela**, que sin conocerme, me abrió las puertas de su casa, su historia y la de su barrio un caluroso sábado a mediodía.

Gabriela vino del interior del país al asentamiento hace poco más de 20 años. Desde que empezó a trabajar por el barrio y conoció la realidad de varios de sus vecinos, no dejó de hacerlo hasta ahora que continúa trabajando para su barrio y el de sus vecinos.

A **Mabel y Gastón**, a quienes tampoco conocía, por su hospitalidad y su generoso y desprejuiciado relato.

Mabel tiene 4 hijos, que estudian y/o trabajan. Su hijo menor, Gastón, nació en el asentamiento. Mabel, su esposo y 3 de sus hijos, ocuparon un predio en 1996 y construyeron la vivienda donde aún vive. Desde entonces, ella y su familia, se han movilizado para mejorar las condiciones del barrio y sus pobladores. Durante años llevaron adelante un comedor para los niños del barrio.

A **Fabiana**, por su franqueza, confianza y amorosidad.

Fabiana se crió en el asentamiento, su madre ocupó un predio con sus abuelos cuando se separó de su padre a principios de los años 70. Ha visto a su barrio transformarse para bien y para mal y mantiene para con el prójimo una mirada de empatía y comprensión.

A **Alejandra**, por su renovado, integrador y esperanzador relato.

Alejandra nació y se crió en el tejido formal. Luchadora persistente de espacios de co-gestión, integra al “otro” y amplía sus horizontes.

Todas ellas, luchadoras, integradoras que profesan que el mundo es de todos y entramos todos en él.

A ellas va mi dedicatoria y sobre todo, mi admiración.

Agradecimientos

A la Universidad de la República, la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, y a Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano por su gratuidad, sin la cual no podría aspirar a un título de Magister, porque no sería Arquitecta. Y por esto, a todas aquellas personas que han luchado y luchan por la gratuidad de la enseñanza pública y la autonomía universitaria.

A mis tutores, Jack Couriel y Juan Labat por su infinita paciencia y dedicación con mis sucesivas e interrumpidas aproximaciones a mi objeto de estudio y por sus invalorable aportes. A Fabiana Bautista, tutora de confianza, amiga-hermana, por su lectura atenta, rigurosa y sus amorosos y acertados comentarios.

Y hablando de infinita paciencia a Lucía Peluffo – Pixar -, que interpretó, reinterpretó y plasmó las imágenes que acompañan este texto. Al Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar, a través de Oscar Roba y Daniel Macadar. Fundamentalmente a este último, con quien fuimos y vinimos infinidad de veces hasta regalarme, el 8 de marzo, los resultados de mi pedido.

A Claudia Torres, que me animó con atino, a acercarme a Martha Cecilio y Jack Couriel. A Mabel Olivera, que hace varios años atrás, con los primeros esbozos de una idea de tesis, se interesó por ellos y aceptó ser mi tutora.

A la bedelía de la Facultad de Arquitectura, particularmente a Eduardo Torrelli, a la Comisión de Posgrado y al Comité Académico por el esfuerzo regularizador de las escolaridades de mi generación.

Las dificultades en la concreción de los cursos de Maestría y la consecución de los créditos, prolongaron más de lo esperado este proceso. Sin embargo, ante la dificultad, la oportunidad. El tiempo transcurrido aportó distancia de utilidad para mi estudio.

A mis compañeros de generación de la MOTDU. A Adriana Bobadilla, que hace poco más de un año me conminó acertadamente a resolver. A María José Iglesias sostén y seguimiento mutuo en las últimas etapas. A Richard, Cecilia y Alejandro, con quienes, junto con Claudia y Adriana en la ruidosa barra del fondo, aprendí y aprenderé mucho de la academia, del humor, de la amistad y de la vida.

A todas aquellas personas que me brindaron su tiempo y espacio con generosidad. Alba y Cecilia de Barrios Unidos, Alejandra y Leticia del Barrio Municipal y Complejo SACUDE, Gabriela y Fabiana de San Antonio, Mabel y Gastón de Boix y Merino, Alejandra vecina de Boix y Merino, aportaron la mirada del barrio y su historia desde sus propios pobladores. Delia Rodríguez y Pablo Mederos desde la mirada institucional del Programa en los años de la regularización. Daniela del Socat Morell en Barrio Lavalleja; Leonardo del Centro Juvenil de CPP, Matilde y Luciana del Socat Gurises Unidos en Malvin Norte; Andrea y Gonzalo del CCZ 6 desde la mirada institucional con permanencia en el territorio. A los equipos técnicos

multidisciplinarios CCU, HIDROSUD e IVIM y la oficina del PIAI de la Intendencia de Montevideo por la documentación elaborada.

A la Unidad Coordinadora del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB). En especial a Beatriz García – Beatrice-, y a la Unidad de Evaluación y Monitoreo, por facilitarme la documentación para estudiar. Al colectivo de trabajadores del PMB por haber luchado y alcanzado días de licencia por estudio. A todas mis jefas, por el apoyo. A Mejoramiento Barrial, por interesarse en los avances. En especial a Mejoramiento Soho – Federico, Graciela, Mariana y Federico - que me acompañaron en el proceso final. A Melisa, que tantas veces me suplió con creces.

A María “Charocha” Saravia por apoyarme, impulsarme y sustituirme con el invaluable aporte de Martina, a quién también va mi agradecimiento.

A la Mansión Corbacho anfitrionada por Maia, Richard, Poli y Pimball por aportarme las necesidades básicas en la etapa de encierro teórico.

A mi familia, amigas y amigos. Todas las personas que quiero y me quieren y que puse en un rincón durante un tiempo para cursar la Maestría primero y para finalizarla después. En especial a todos los “botijas ni tan botijas”.

A el Brandon y la Yamila, que me impusieron un límite.

A mí misma, por tesonera.

Índice

Resumen	7
Presentación	8
I. Capítulo 1.....	10
Fundamentos teóricos	10
a. Introducción	10
b. Los habitantes de la ciudad.....	11
c. Pobreza urbana.....	12
d. Ciudad y territorio.....	15
e. Proceso de urbanización.....	16
f. La ciudad en el Siglo XXI.....	18
g. La ciudad latinoamericana	20
h. Aproximación al proceso de urbanización del Uruguay	23
i. Aproximación a Montevideo y su proceso urbanización.....	25
j. Segregación residencial y pobreza urbana en Montevideo.	27
k. Segregación residencial y la gestión territorial montevidéana.....	36
l. Asentamientos irregulares en Montevideo	40
II. Capítulo 2.....	43
Metodología	43
a. Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)	43
b. Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos	48
i. Dimensión territorial.....	50
ii. Dimensión socioeconómica	51
iii. Dimensión socio-organizativa	51
iv. Síntesis	52
III. Capítulo 3.....	53
Estudio de casos.....	53
a. Selección.....	53
b. Caracterización y definición del ámbito.....	55
i. Boix y Merino.....	55
ii. San Antonio	60
iii. Barrios Unidos	66
c. Genealogía.....	72
Proceso de Ocupación.....	72
i. Boix y merino	73
ii. San Antonio	78
iii. Barrios Unidos	82
d. Proceso de regularización	86
La intervención del PIAI.....	86
i. Boix y Merino.....	88
ii. San Antonio	98
iii. Barrios unidos.....	104
e. La situación de los barrios en 2018.....	112
i. Boix y Merino.....	114
ii. San Antonio	122
iii. Barrios Unidos	127
IV. Capítulo 4.....	131
Presentación de los datos. Análisis y discusión.....	131
a. Los barrios a través de las dimensiones de análisis	132
i. Dimensión territorial.....	137
1.Boix y Merino	137
2.San Antonio	142
3.Barrios Unidos.....	146
4.Síntesis.....	150
ii. Dimensión socioeconómica	150

iii. <i>Dimensión socio-organizativa</i>	152
V. Capítulo 5	155
Consideraciones finales	155
a. <i>En relación a los fundamentos teóricos</i>	155
b. <i>En relación al PIAI</i>	157
c. <i>En relación a los casos estudiados</i>	158
d. <i>En relación a los instrumentos para el abordaje territorial</i>	166
VI. Bibliografía consultada	170
VII. Glosario de siglas	173
VIII. Índice de figuras	174

Resumen

Este documento busca aproximarse a la interpretación de los problemas de pobreza urbana informal y sus formas de resolución y gestión. A partir de una breve mirada a la evolución y crecimiento de las ciudades y la interrelación que en ellas se da entre Estado, territorio, mercado y sociedad, se conceptualiza la pobreza urbana, la desigualdad territorial y los factores que la producen. Se observan los modos de gestión territorial particularmente de las periferias montevideanas, que son asiento de la mayor parte de los asentamientos informales del país.

Se aborda la gestión de la informalidad territorial a partir del estudio de tres casos de asentamientos regularizados por el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) entre los años 2005 y 2011.

Los territorios escogidos se interpretan a partir de sus procesos de ocupación. La gestión del territorio, la participación del Estado durante estos procesos y las formas organizativas de la población para ocuparlo y luego gestionarlo.

Finalmente, se observa la situación de los barrios a 7 años de la intervención del PIAI.

La hipótesis que sustenta este trabajo, es que la evolución de los asentamientos regularizados depende de múltiples factores, uno de los cuales es la intervención del PIAI. Las formas de ocupación, las formas organizativas de la población, la ubicación en el territorio, el tipo de intervención realizada y la continuidad de la gestión del Estado son determinantes en las transformaciones territoriales.

Presentación

“Si no creyera en la esperanza”

Silvio Rodríguez

Cuáles son los efectos esperados y alcanzados del paso a la formalidad a través de la intervención del Estado. Esperados por la población asentada, por el entorno, por la sociedad y por las políticas públicas.

La presente investigación busca interpretar causas y efectos de la informalidad urbana. Comprender por qué determinados sectores de la población, en forma espontánea u organizada, resuelven el tema de la vivienda mediante la informalidad. Sus lógicas de ocupación y la interrelación que existe para estas lógicas, entre el territorio, la sociedad, el Estado y el mercado.

Nos acercamos a la temática con una mirada al proceso urbanizador del mundo. Hoy viven en ciudades más de la mitad de la población mundial. Las ciudades representan oportunidades de mejora en las condiciones de vida para las personas, pero también representan desigualdad. A partir de la mitad del Siglo XX los procesos de desigualdad territorial urbana se han profundizado. En este sentido se desarrollan los fundamentos teóricos en relación a los problemas del territorio, la ciudad y la gestión urbana con énfasis en la informalidad, la pobreza urbana, la desigualdad y la segregación residencial.

La revisión de la gestión territorial de Montevideo desde las políticas públicas y desde las estrategias de la población para resolver la problemática de la vivienda, durante el Siglo XX, nos acerca a comprender las formas territoriales de las periferias montevideanas y la gestión informal del suelo.

Como metodología de estudio se analizan tres casos de asentamientos irregulares donde existió la intervención del Estado a través del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República (actual Programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente- MVOTMA) mediante contrato-préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La observación de los territorios se detuvo en tres momentos: su génesis, la intervención del PIAI (2005-2011) y el año 2018.

Los casos se estudiaron tomando como referencia metodológica y de análisis el documento producto de la consultoría “Caracterización física y social de los Asentamientos Irregulares y

sus entornos”, coordinada por la Arq. Martha Cecilio en el marco del Proyecto PNUD URU 05/005 en 2008.¹

El documento se sustenta en la hipótesis que las transformaciones territoriales de los asentamientos regularizados, dependen de la inversión realizada, pero también de los procesos sociales que los generaron y sostuvieron y de la ubicación en el territorio en relación a la estructura urbana.

Se buscan resultados respecto a la situación de segregación urbano residencial y segmentación social, con énfasis en los aspectos territoriales, socioeconómicos y socio-organizativos.

Al final del documento se reúnen las consideraciones que surgen a partir de la investigación en relación a los territorios estudiados y se ponen de manifiesto los instrumentos de gestión territorial vigentes en el Estado uruguayo, que son herramientas para la gestión integral del territorio.

¹ Cecilio, Martha coordinadora. Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos. Proyecto PNUD URU 05/005. MVOTMA. PIAI. 2008

I. Capítulo 1

Fundamentos Teóricos

“Si el saber no es un derecho, seguro será un izquierdo”

Silvio Rodríguez

a. Introducción

Interpretar las transformaciones territoriales y sus correlatos socio-urbanos impone tomar partido en la conceptualización de los fenómenos que atraviesan al territorio. En este capítulo se definen los conceptos que entiendo inherentes a estas transformaciones, desde la mirada de diversos autores que han interpretado esta temática.

Los problemas que aborda este documento, tienen que ver con procesos que se dan en las ciudades, donde habita en la actualidad, la mayor parte de la población mundial y donde, por ende, se concentra la pobreza. Se explicita el concepto de pobreza en relación a la mirada de organizaciones y organismos de escala mundial y a través de teóricos con preocupación en el tema.

En la conceptualización del territorio, atendemos a su carácter multidimensional y explicitamos sus interrelaciones con el Estado, el mercado y la sociedad. Nos detenemos en la ciudad del siglo XXI y observamos particularmente la ciudad latinoamericana y sus problemas incorporando la perspectiva del derecho a la ciudad.

Específicamente atendemos las consecuencias del devenir de las ciudades en cuanto a la informalidad urbana. Interesa reflexionar sobre la desigualdad territorial, segmentación social, segregación residencial y su consecuente tendencia a la ampliación de distancias entre sectores sociales, generando y reproduciendo modos de relacionamiento con base en la desconfianza, la estigmatización y el conflicto.

Las ciudades contemporáneas, son cada vez más fragmentadas físicamente y segregadas socialmente, donde la unidad urbana tradicional -la ciudad, el barrio-, es sustituida por distintas unidades territoriales autónomas y cerradas, ya sea formales o informales. (Urruzola, 2007: 139)².

Para acercarnos a la comprensión de las lógicas que conformaron los territorios a estudiar, se recorren la conformación territorial urbana de Uruguay, en específico de la periferia montevideana. Las formas de producción y consolidación de las ciudades, los actores que actúan en ellas, los resultados esperados y obtenidos. Entendemos que el camino resultante de las tensiones constantes entre el Estado, el mercado, la sociedad y el territorio son definitorias

² Urruzola, Juan Pedro. Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable. Cuadernos del Territorio. MVOTMA-UDELAR. 2007

en la gestión territorial. Las políticas de Estado, o la ausencia de ellas son determinantes para asegurar las condiciones de igualdad ante estas tensiones. Es en este sentido que repasamos el proceso urbanizador de Montevideo, el origen de la segregación residencial y de la pobreza urbana, desde la mirada de técnicos que han estudiado la temática desde el punto de vista socio urbano e histórico.

Finalmente, abordamos la temática de la gestión informal del suelo, sus modos de producción y sus posibilidades de formalización, que serán desarrolladas en los casos a estudiar.

b. Los habitantes de la ciudad

Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas en 2018, la población mundial era de 7.633 millones de personas³, de las cuales un 55 % vive en ciudades, un equivalente a 4.220 millones.⁴ Los territorios más urbanizados del planeta son América del Norte con el 82 % de población urbana, América Latina y el Caribe con 81 %, Europa con 74 % y Oceanía con 68 %. Menos del 50% de Asia es urbana, sin embargo alberga el 54% de la población urbana mundial.⁵

La tendencia es en aumento, estimándose un 68% de población mundial urbanizada en 2050⁶ y crecerá fundamentalmente en países de ingresos bajos y medios.⁷ Tres cuarta parte de este crecimiento se hará en ciudades de mediana escala y áreas urbanas pequeñas, con escasas capacidad de planificación para albergar y dotar de servicios a esta nueva población (Davis, 2005:6)⁸.

Si bien la tendencia mundial es al crecimiento, en Latinoamérica, Trivelli (2010) sostiene que retrocede el crecimiento urbano por disminución de la tasa de crecimiento demográfico, el agotamiento de la migración campo-ciudad y de la migración desde pequeñas ciudades a ciudades grandes.⁹ El porcentaje de población urbana en América Latina era del 65,2% en 1980 y se estima un 82% para 2020, mientras que la tasa de crecimiento de población en 1970 era de 3,9% y se estima el 1,4% para 2020¹⁰.

³ <https://www.unfpa.org/es/data/world-population-dashboard>

⁴ <https://population.un.org/wup/Download/>

⁵ <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

⁶ <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

⁷ Lina Bassarsky, oficial de asuntos de población en

<https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

⁸ UN – Habitat, The Challenge of the Slums: Global Report on Human Settlements 2003, en Davis, Mark. Planeta de Ciudades – Miseria, 2005.

⁹ Trivelli, Pablo. Inédito Seminario Economía Urbana, Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Edición 2009, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 2010.

¹⁰ Cepal. Observatorio demográfico. 2012. www.cepal.org.

La opción por habitar en las ciudades se ha ido consolidando a lo largo de la historia de la humanidad, desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX¹¹ cuando se produce el salto al crecimiento acelerado de la urbanización que encuentra explicaciones en las teorías de la Economía Urbana¹², en cuanto a las posibilidades que brindan los aglomerados urbanos en términos de economías de escala y de localización, accesibilidad a productos (a consumirlos y elaborarlos), a trabajo (oferta y demanda), servicios, cultura, educación. Aunque, la existencia de mayores oportunidades no siempre significa encontrarlas.

Es así que el porcentaje de población urbana superior al 50% de la población mundial, incluye un alto porcentaje de población pobre. Como representante del nacimiento del progreso y la civilización, la ciudad va acompañada de la desigualdad social (Lezama, 1993:42)¹³.

c. Pobreza urbana

Según el Banco Mundial, en un informe sobre la pobreza de 2018, en el año 1990, el 36 % de la población mundial vivía en la pobreza extrema¹⁴. En 2015, un 10 % que representa 736 millones de personas. Es en China y Asia oriental donde la disminución de la pobreza se da en porcentajes más amplios (de 62% en 1990 a 3% en 2015) y se redujo a la mitad en Asia meridional. África Subsahariana mantiene en porcentaje elevado de pobreza extrema.¹⁵

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), por su parte, informa en su página web¹⁶ que en 2018, son aproximadamente 1300 millones de personas quienes viven en condiciones de pobreza multidimensional¹⁷, de las cuales casi la mitad vive en pobreza severa. También afirman que es en África Subsahariana y Asia meridional donde se presentan los porcentajes de población con pobreza severa más alta.

El concepto de pobreza y su medición, varía entonces en relación a quién la mide y con qué consideraciones. En los sitios web del Banco Mundial y de la ONU, no se encuentra un dato actual en cuanto a la población urbana pobre a nivel mundial. En el documento “Pobreza en la

¹¹ En el siglo XVI, en una ciudad europea habitaban entre 2.000 y 20.000 personas. A partir del Siglo XVII empiezan a aparecer ciudades con más de 100.000 habitantes. Mumford, Lewis. Historia Natural de la Urbanización. Chicago, Estados Unidos de América, 1956 en Biblioteca CF+S Ciudades Para Un Futuro Más Sostenible. Boletín CF+S 21. Septiembre 2002. Instituto Juan de Herrera. Madrid. España. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/almum.html>

¹² Para una profundización sobre los principios de la Economía urbana ver Camagni, Roberto. Economía Urbana. 2005. Antoni Bosch, editor. Univesitat Autònoma de Barcelona.

¹³ Lezama, José Luis. Teoría social, espacio y ciudad. México. 1993.

¹⁴ La pobreza extrema para el Banco Mundial se relaciona al ingreso per cápita de dólares americanos diarios.

¹⁵ Banco Mundial: La pobreza y la prosperidad compartida 2018: Armando el rompecabezas de la pobreza, panorama general del informe, Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO. 2018

¹⁶ Datos de 2018 en <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441962>

¹⁷ La definición de Pobreza Multidimensional de la ONU queda establecida por un índice que identifica múltiples carencias a nivel de hogares y personas en relación a salud, educación y nivel de vida. <http://hdr.undp.org/en/node/2515>

urbe” de Ravallion¹⁸, afirma que el porcentaje de pobres urbanos era el 18,5% en 1993 y el 26.2% en 2002 del total de la población urbana.

En Latinoamérica, la CEPAL estimó que en 2002, los pobres del continente eran 221,4 millones, de los cuales 146,7 son pobres urbanos¹⁹.

Ya en 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de la ONU define pobreza absoluta, superando el criterio monetarista del Banco Mundial:²⁰

“La pobreza absoluta es una condición caracterizada por la severa carencia de necesidades humanas básicas, que incluyen alimento, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, viviendas, educación e información. No depende sólo del ingreso, sino también del acceso a servicios sociales.”

Esta definición entendemos se complementa con la de Ziccardi²¹ (Ziccardi, 2008:11):

“La pobreza es un proceso complejo de escasez de recurso económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociado principalmente a las condiciones de inserción laboral que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad informalidad bajos salarios, precariedad laboral.expresa la imposibilidad de que millones de ciudadanos.... Puedan hacer efectivo el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.”

La pobreza relativa (Ziccardi, 2008:11), en cambio, se relaciona con los estándares existentes en una sociedad y es aplicable a los segmentos más bajos de la misma. Se vincula entonces, al concepto de desigualdad, ya que para determinarla se compara y contrasta la situación de personas pobres y no pobres en relación a estos estándares (comodidades, dietas, servicios u actividades)²²

Para considerar la desigualdad Spiker, Alvarez y Gordon, comienzan por referirse al concepto de igualdad la cual alude a la “eliminación de cualquier tipo de desventaja que signifique desigualdad”. Estas ventajas o desventajas están vinculadas a la igualdad de oportunidades en

¹⁸ Ravallion Martin Pobreza en la urbe - Finanzas y Desarrollo - Septiembre de 2007.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2007/09/pdf/ravalli.pdf>

¹⁹ Además, 51,6 millones de indigentes urbanos. Datos de Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2003). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, en Ziccardi, Ziccardi, Alicia. Pobreza y exclusión social en las ciudades del Siglo XXI. 2008.

²⁰ ONU 1995 The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development 6-12 March 1995 – Nueva York, en Spiker, Paul; Alvarez Leguizamon, Sonia y Gordon David, Pobreza: Un Glosario Internacional. Colección CLACSO – CROP. 2009.

²¹ Ziccardi, Alicia. Pobreza y exclusión social en las ciudades del Siglo XXI.
<http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20120621115414/02zicca2.pdf> . 2008

²² Spiker, Paul; Alvarez Leguizamon, Sonia y Gordon David. Pobreza: Un Glosario Internacional. Colección CLACSO – CROP. 2009

relación a la participación quitativa de las personas para alcanzar objetivos, por ejemplo de movilidad social (Rae, D. 1981 en Spiker, et al., 2009: 156 - 157)²³

La pobreza urbana puede considerarse pobreza relativa (Ziccardi, 2008:11), teniendo en cuenta que la ciudad es una *“aglomeración de población y de actividades que ofrece un conjunto de bienes y servicios colectivos”*.²⁴

El acceso a las oportunidades que ofrece la ciudad, está relacionado con los recursos y los activos que tienen las personas y los hogares en una sociedad, en un contexto histórico, económico y político determinado.

Los activos de los hogares refieren a sus capitales físicos, humanos y sociales. El capital físico de un hogar es el capital financiero (ahorros monetarios, rentas, acceso a crédito, entre otros) y los bienes materiales (vivienda, animales, maquinas, medios de transporte propio) (Katzman, 2000: 31)²⁵

Los sectores sociales más vulnerables, constituyen su capital financiero apoyándose en el capital social (fiado en el comercio de barrio, préstamo en situaciones de emergencia, entre otros). En cuanto a los bienes materiales, el capital físico por excelencia es la propiedad de la tierra o la vivienda. Implica un elemento positivo en las percepciones de estabilidad y pertenencia (Katzman, 2000: 31)²⁶

El capital humano refiere a nivel individual a la salud, las calificaciones, las destrezas, habilidades, y al grado de convencimiento de una persona de la necesidad de invertir sostenidamente en la acumulación de activos mediante instituciones como condición para alcanzar las metas de bienestar establecidas por la sociedad (Katzman, 2000: 32)²⁷

A nivel de los hogares, los activos más importantes en relación al capital humano son la cantidad de trabajo potencial y su probabilidad de realización y valorización en el mercado. La educación, la salud y la capacidad colectiva de movilizarse (Katzman, 2000: 32)²⁸

El capital social, por último, tiene su importancia en las relaciones sociales, grupales o comunitarias. Sus dimensiones centrales refieren a normas, instituciones y a las relaciones de confianza. Tiene como particularidad que las personas pueden beneficiarse del capital social al que han aportado otras personas (Katzman, 2000: 32)²⁹

Katzman define a la vulnerabilidad como la relación inversa a la capacidad que tiene un hogar para *“controlar las fuerzas que modelan su propio destino, o para contrarrestar*

²³ Spiker, Paul; Alvarez Leguizamon, Sonia y Gordon David. Op. Cit.

²⁴ La pobreza rural, para la autora, puede ser asimilada a la pobreza absoluta porque esta implica que las personas no tengan asegurado el acceso a bienes básicos (alimentación, educación, salud, vivienda) poniendo en riesgo su supervivencia. En la ciudad, las situaciones de pobreza absoluta son poco probable que exista. Ziccardi, Alicia. Op. Cit. 2008.

²⁵ Katzman, Ruben. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. Serie Documento de Trabajo del IPES. Colección de Aportes Conceptuales N°2. Programa IPES. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Católica del Uruguay. 2000.

²⁶ Katzman, Ruben, op. Cit. 2000.

²⁷ Katzman, Ruben, op. Cit. 2000.

²⁸ Katzman, Ruben, op. Cit. 2000.

²⁹ Katzman, Ruben, op. Cit. 2000.

sus efectos sobre el bienestar.” Es decir, la existencia de un desfasaje entre “los requerimiento de acceso de las estructuras de oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la sociedad y los activos de los hogares que permitirían aprovechar tales oportunidades”; lo cual trae consigo un debilitamiento del proceso de acumulación de activos que desencadena sinergias negativas, agravando los procesos de vulnerabilidad (Katzman, 2000: 8).³⁰

La precarización laboral, en términos de inestabilidad, desprotección e informalidad y el debilitamiento de las instituciones sociales primordiales como la familia y la comunidad, son fuentes de vulnerabilidad (Katzman, 2000: 8)³¹.

El rol del Estado es fundamental en cuanto a las oportunidades de los hogares con activos bajos y su grado de vulnerabilidad y exposición a la marginalidad, la pobreza y la exclusión social (Katzman, 2000: 14)³².

La situación sostenida de privación (dificultades para acceso al trabajo, a servicios, crédito, educación), el aumento de la distancia entre ricos y pobres, la segregación socio territorial, todos factores que se retroalimentan entre sí, conducen a la noción de exclusión social. (Ziccardi, 2008: 9-13)³³

El debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo de los pobres urbanos, debilitan a su vez los ámbitos de sociabilidad informal con personas de otras clases sociales, coadyuvando al aislamiento social y consecuentemente a la reducción de oportunidades de acumular capital social (Katzman, 2001: 173)³⁴

d. Ciudad y territorio.

Interesa recorrer someramente la evolución y crecimiento de las ciudades del mundo occidental, en la historia y su interrelación con las formas organizativas, políticas, económicas, productivas, con la intención de acercarnos a la comprensión de este fenómeno mundial y sus consecuencias en las sociedades, hogares y personas y transpolarlo, si así fuera, a la pequeña escala nacional y metropolitana.

Urruzola (Urruzola, 2007:121)³⁵ define al territorio como:

“... el resultado de la relación única y necesaria que se establece entre cierto colectivo social y un área determinada de la superficie terrestre”. Es el “producto de una relación dinámica y dialéctica, que se desarrolla y se transforma permanentemente, tanto en el tiempo como en el espacio”.

³⁰ Katzman, Ruben, op. Cit. 2000.

³¹ Katzman, Ruben, op. Cit. 2000.

³² Katzman, Ruben, op. Cit. 2000.

³³ Ziccardi, Alicia. Op.Cit. 2008

³⁴ Katzman, Ruben. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Universidad Católica del Uruguay. Revista de la CEPAL Nro. 75. 2001.

³⁵ Urruzola, Op. Cit. 2007

“El territorio, en tanto producto de la acumulación social del trabajo, más que representar, materializa la historia de los hombres”

Es el territorio *sujeto* de transformaciones, de naturaleza social y en permanente construcción (Filgueira en Couriel, 2010: 14)³⁶.

e. Proceso de urbanización.

Con el surgimiento de las ciudades, las formas de relacionamiento se modificaron, alterando la mentalidad y el ser social general del hombre (Lezama, 1993:42)³⁷.

El incremento de la capacidad productiva generadora de excedentes y la división social del trabajo, presupuso una reorganización social y económica previa al surgimiento de las ciudades, que la hizo posible (Childe en Lezama, 1993:44)³⁸

A partir de la introducción de la metalurgia, llega la especialización técnica y con ello la diferenciación entre clases. La excesiva confianza en la capacidad creadora del ser humano genera una tendencia a ignorar la dependencia de los recursos naturales. La posibilidad de comercio a distancia, el desarrollo de las armas, la incorporación de la moneda, transforma el sentido original de la ciudad (la aldea neolítica, la ciudad primigenia – recinto amurallado, fortificado-), comenzando a expandirse en detrimento de los espacios libres dentro y fuera de la ciudad (Mumford, 1956)³⁹

Nace con la ciudad, la propiedad privada. La ciudad surge como resultado de la explotación del hombre por el hombre. Su construcción proviene de la esclavitud y del monopolio sobre los recursos básicos para la vida humana (Lezama, 1993:53)⁴⁰.

En la evolución de la urbanización, las relaciones de poder, el desarrollo del conocimiento, la ciencia, la industria, acompañados por un paulatino pero constante crecimiento demográfico, se repite la constante, más allá de las instituciones que prevalecían en la ideología de cada época, de desigualdad social y crece cada vez más, la ciudad como instrumento de acumulación de capital (Lezama, 1993:42)⁴¹.

La ciudad griega, que se caracterizó por la participación ciudadana, excluía sin embargo, de esta condición a esclavos, extranjeros y otros grupos desposeídos, quienes representaban la mayor parte de la población (Lezama, 1993:57)⁴².

³⁶ Filgueira Fernando Couriel, Jack. De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana del Gran Montevideo. Prólogo. Ediciones Trilce. 2010.

³⁷ Lezama, Op. Cit, 1993.

³⁸ Childe, en Lezama, Op.Cit, 1993

³⁹ Mumford, Lewis. Op. Cit. 1956

⁴⁰ Lezama, Op.Cit, 1993

⁴¹ Lezama, Op.Cit, 1993

⁴² Lezama, Op.Cit, 1993

Ya en el periodo helenístico, la búsqueda de riqueza material, símbolo de poder, prestigio y seguridad, primaba al resto de los intereses ciudadanos y se alcanzaba mediante opresión y segregación, guerras, conquistas, segregación social. (Lezama, 1993:61)⁴³.

Con el Imperio romano, se desarrolla el urbanismo y su modelo es replicado en Europa.⁴⁴ En la urbe romana, el ámbito público prevalece al privado; si bien se generan reservas de espacio para la conformación de vías públicas, persiste una escasa planificación en las áreas populares para espacios de uso habitacional y comercial produciendo grandes contrastes entre las condiciones de ocupación y uso entre zonas pobres y patricias. (Lezama, 1993:70-72)⁴⁵

En la era cristiana, la ciudad medieval, amurallada, se impone como forma de vida, surge la burguesía y la realeza, producto del florecimiento del comercio y la industria, surge la lucha por los derechos urbanos en contraposición con los grandes señores feudales. La ciudad se convierte en sinónimo de libertad, trabajo y oportunidad de nuevas formas de vida para el campesinado rural. (Lezama, 1993:79-89)⁴⁶

Sin embargo, la libertad en las ciudades, solo fue alcanzada por la burguesía. La pobreza urbana alcanzó niveles altísimos con condiciones de mala alimentación, escasez, epidemias y descontento social. (Lezama, 1993:90)⁴⁷

Con la Revolución francesa (1789 – 1799) culmina un proceso donde el capital y la sociedad moderna imponen sus reglas, las formas políticas, el gobierno, la administración de los recursos. Se inicia un período de gran acumulación de capital a través de la expansión económica, las invasiones, las conquistas y los bajos salarios. La aplicación del capital en la industria y la producción de maquinaria posibilitan el surgimiento del capitalismo moderno. (Lezama, 1993: 94-99)⁴⁸

El desarrollo capitalista se traduce en la ciudad, que se convierte en una fuente de especulación mediante la renta de la tierra como mercancía. La ciudad crece en población y en manos fundamentalmente de la especulación, con el Estado como respaldo, que asume obras de salubridad, vialidad, espacios públicos y comienza a legislar en materia urbana, a partir de presiones a favor de la mejora de las condiciones de vida de los pobres. Esto es la ciudad capitalista típica, desequilibrada social y políticamente (Lezama, 1993:100-111)⁴⁹

Lezama evoca a Marx para afirmar que la acumulación capitalista se sostiene con la degradación de la vida urbana, y la segregación social, que se materializa en la vivienda y la despauperización permanente de la clase obrera. (Lezama, 1993:118)⁵⁰

⁴³ Lezama, Op.Cit, 1993

⁴⁴ El modelo urbanizador de la conquista de América por parte de la Monarquía Española, fueron las Leyes de Indias, que deriva también del modelo romano.

⁴⁵ Lezama, Op.Cit, 1993

⁴⁶ Lezama, Op.Cit, 1993

⁴⁷ Lezama, Op.Cit, 1993

⁴⁸ Lezama, Op.Cit, 1993

⁴⁹ Lezama, Op.Cit, 1993

⁵⁰ Lezama, Op.Cit, 1993

f. La ciudad en el Siglo XXI.

En 1956 Mumford afirmaba que la economía occidental pasó en el lapso de un siglo, de una estructura agrícola, organizada en torno a un número reducido de grandes ciudades y miles de pueblos y ciudades pequeñas; a una estructura metropolitana, con una urbanización creciente y descontrolada que absorbe el entorno natural.⁵¹

Medio siglo más tarde, pasada la era industrial, Harvey (Harvey, 2012:11), sostiene que las fábricas no han desaparecido en el mundo capitalista avanzado, sino que han disminuido, y se ha pasado de una clase obrera ya clásica, el *proletariado*, a un trabajador eventual, mal pago, desorganizado, el *precariado*.⁵²

Robert Park definió a la ciudad como

“el intento más coherente y en general más logrado del hombre por rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con sus deseos más profundos. ... es entonces, “...el mundo en el que está condenado a vivir. ... sin ninguna conciencia clara de la naturaleza de su tarea, al crear la ciudad, el hombre se ha creado a sí mismo”⁵³.

La ciudad genera y depende de un excedente de producción. La genera a costa de explotación de recursos humanos y materiales y depende de estos para producirlos. La ciudad es a la vez quien absorbe los excedentes de producción. La expansión continua del capital se asegura a través del control de los recursos (control del mercado de trabajo, de las tecnologías, de la existencia de materias primas) (Harvey, 2012: 21-22)⁵⁴.

En la historia de las ciudades capitalistas, los procesos de urbanización impulsados por el Estado han sido instrumento de estabilización social, a través no solo de las modificaciones físicas en sí, que traen consigo modificaciones en la forma de vida de las ciudades, sino también por la incorporación de gran cantidad de mano de obra.⁵⁵

Las obras de urbanización implican largos períodos de trabajo y sus resultados larga vida en el tiempo; la locación de las inversiones tiene también potencial de mayor acumulación. El largo plazo de la recuperación de valor y plusvalor requiere para su funcionamiento tanto del capital financiero como de la intervención estatal. (Harvey, 2012: 73)⁵⁶

⁵¹ Mumford, Lewis. Op. Cit.

⁵² Harvey, David. Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la ciudad a la revolución urbana. 2012.

⁵³ Robert Park, On Social Control and Collective Behavior, Chicago University Press, 1967, en Harvey, David, pág. 20. Op. cit. 2012

⁵⁴ Harvey, David. Op. Cit. 2012

⁵⁵ Harvey ejemplifica la resolución del problema de excedente de capital con las obras de Haussmann en París a mediados del Siglo XIX y Robert Moses en Nueva York en los años '60. Ambos ejemplos, se inician a raíz de excedente de capital y descontentos sociales y derivan años después en rebeliones urbanas como reacción a la ciudad generada. Harvey, David. Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la ciudad a la revolución urbana. 2012.

⁵⁶ Harvey, David. Op. Cit. 2012

En 1975, la crisis fiscal de Nueva York se supera a costo de la clase trabajadora, con el anuncio de políticas neoliberales aplicadas a nivel mundial que, entre otras medidas, desregulan el mercado laboral. A partir de entonces y hasta la última crisis financiera global de 2008, el capitalismo internacional ha vivido crisis sucesivas (Asia 1997, Rusia 1998, Argentina 2001). Las burbujas financieras de los booms inmobiliarios han jugado roles fundamentales en la precipitación de estas crisis; al tiempo que la expansión del mercado inmobiliario (fundamentalmente en Estados Unidos, Gran Bretaña, Irlanda, España) ayuda a mantener la dinámica capitalista. (Harvey, 2012: 29-30)⁵⁷

La ciudad continúa profundizando formas de vida y de ser ciudadano antagónicas al concepto de comunidad. Predomina la ética neoliberal de intenso individualismo, generando creciente aislamiento y conductas sociales adversas, como la ansiedad y la neurosis. Las ciudades, sostiene Harvey, son cada vez más fragmentadas y proclives al conflicto. El mundo lo vemos y definimos en función de nuestras posibilidades en relación al nivel de consumo al que accedemos. La propiedad privada, su protección y sus valores, se convirtió con el neoliberalismo en una forma hegemónica de política, incluso para las clases bajas. (Harvey, 2012: 35-36)⁵⁸

En la ciudad contemporánea coexisten barrios ricos con todo tipo de servicios y barrios pobres, asentamientos ilegales sin servicios de agua potable, evacuación de aguas servidas, electricidad, recolección de residuos; con calles de barro, donde conviven varias familias por vivienda, hacinados y en condiciones precarias. Sin embargo, cada parte, vive y funciona con autonomía, aferrándose a lo que ha sido capaz de proveerse. Es un contexto tremendamente desfavorable para el desarrollo de ideales de identidad urbana, ciudadanía, pertenencia y políticas urbanas coherentes. (Harvey, 2012: 36)⁵⁹

En la misma línea de análisis que Harvey, Davis (Davis, 2005:9), sostiene que en el mundo subdesarrollado, la urbanización sin crecimiento, es el legado de una coyuntura política global, producto de la crisis de los años 70 y las subsiguientes reestructuras económicas dirigidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) al Tercer Mundo durante los años 80, generando desindustrialización, caída de salarios y desempleo urbano.⁶⁰

Las ciudades del Tercer Mundo crecen a pesar de su desindustrialización, la reducción del Estado, la movilidad descendente de sus clases medias, produciendo y reproduciendo áreas urbanas hiperdegradadas. La ONU, en el informe *UN-Habitat, The Challenge of the Slums: Global Report on Human Settlements* de 2003, afirma que son los programas de ajuste estructural del FMI responsables del aumento de áreas hiperdegradadas y pobreza en las ciudades, intensificándose la exclusión y la desigualdad y han debilitado a las elites urbanas en sus esfuerzos por utilizar las ciudades como motores de crecimiento. (Davis, 2005: 10-11)⁶¹

Volviendo a los números, en relación a los porcentajes de población urbana en situaciones de vulnerabilidad, el mismo informe de la ONU sostiene que el 78,2% de la población urbana de los países menos desarrollados vive en áreas urbanas hiperdegradadas. (Un-Habitat, The

⁵⁷ Harvey, David. Op. Cit.

⁵⁸ Harvey, David. Op. Cit.

⁵⁹ Harvey, David. Op. Cit.

⁶⁰ Davis, Mark. Planeta de Ciudades – Miseria, 2005.

⁶¹ Davis, Mark. Op. Cit.

Challenge of the Slums, 2003 en Davis, 2005: 13). Considerando las estructuras de edad de la mayor parte de las ciudades tercermundistas, al menos la mitad de la población que habita estas áreas, tenía en 2005 menos de 20 años (Amarjit OBERAI, Population Growth, Employment and Poverty in Third World Mega- Cities, en Davis, 2005: 13)⁶²

Un estudio del año 2003 de la *Harvard Law Review*, elaborado por Winter King, sostiene que el 85% de los residentes urbanos de los países en vías de desarrollo, ocupan territorio ilegalmente (King, 2003 en Davis, 2005:15).⁶³ La generación de estas áreas van desde tomas de tierras organizadas a mercados inmobiliarios informales; generalmente en predios de propiedad pública y muchas veces no aptas para los asentamientos humanos (inundables, contaminadas, inmediaciones de vías de tren y autopistas). Los aparatos políticos locales y nacionales, suelen consentir estas ocupaciones ilegales, cuando no fomentarlas como moneda de cambio por favores políticos. Las infraestructuras urbanas esenciales (agua potable, saneamiento, evacuación de aguas pluviales, electricidad, vialidad), son escasas o inexistentes. En América Latina, sin embargo, cuando existen, los servicios son de mejor calidad que en ciudades de África y Asia. (Davis, 2005: 15-16)⁶⁴

En Uruguay el porcentaje de población que residen en asentamientos irregulares, es significativamente menor representando en 2006 un 5,5% del total del país y un 5,0% en 2011 (UEM, PMB, 2013: 6)⁶⁵

g. La ciudad latinoamericana

La ciudad es el *“espacio que conjuga los logros de la modernidad: progreso, eficiencia, mejora material, construcción de igualdad civil en medio de la desigualdad material”*. Es América Latina expresión de la derrota de la *“utopía integradora de la modernidad capitalista”*: *“anomia, segregación, villas miseria, violencia, perdida de cohesión social.”* (Filgueira, et. al, 2014: 5)⁶⁶

Los Ajustes Estructurales en América Latina (aplicados en su mayoría por dictaduras militares) atentaron contra las economías rurales y el empleo y las viviendas urbanas. En 1970, la pobreza latinoamericana se concentraba en el medio rural (44 millones de pobres). Dos décadas más tarde, la mayoría de los pobres vivía en las ciudades (115 millones en 1990), en áreas degradadas y asentados ilegalmente (Davis, 2005: 21).⁶⁷

Las medidas del FMI y las dictaduras militares, provocaron que la desigualdad urbana se

⁶² Davis, Mark. Op. Cit.

⁶³ Winter KING, «Illegal Settlements and the Impact of Titling Programmes», *Harvard Law Review*, vol. 44, núm. 2 (septiembre de 2003), p. 471 en Davis, Mark. Op. Cit.

⁶⁴ Davis, Mark. Op. Cit.

⁶⁵ Programa de Mejoramiento de Barrios. Unidad de Evaluación y Monitoreo. Informe técnico: relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011.

⁶⁶ Filgueira, Fernando y Errandonea Fernando. Sociedad Urbana. Ciudad y Sociedad: Integración, segregación y fractura ciudadana en Uruguay. Nuestro Tiempo. Nro. 23. Libro de los Bicentenarios. Comisión del Bicentenario. IMPO. 2013-2014.

⁶⁷ Davis, Mark. Op. Cit. 2005.

disparara. Se arrasaron y desocuparon chabolas en Santiago de Chile, obligando a varias familias a compartir una misma vivienda en condiciones de hacinamiento y generando rupturas en la comunidad; la brecha entre los ricos y los pobres aumentó radicalmente en Argentina en el lapso de 5 años (1984 a 1989); en Lima el salario mínimo se redujo un 83%, aumentando de 17 a 44% los hogares por debajo de la línea de pobreza entre 1985 y 1990. En Rio de Janeiro la desigualdad según el índice de Gini⁶⁸ pasó de 0,58 a 0,68 entre los años 1981 y 1989. En síntesis, la década del 80 extremó las diferencias de clase en América Latina y aumentó los índices de pobreza y desigualdad. (Davis, 2005: 21)⁶⁹

La desindustrialización y las pérdidas de fuentes de empleo masculino en el sector formal, llevaron a las mujeres a generar nuevas formas de ingreso:

“...trabajadoras a destajo, expendedoras de bebidas alcohólicas, vendedoras callejeras, limpiadoras, lavanderas, traperas, niñeras y prostitutas”

Formas de economía informal mediante la cual los pobres explotan a los más pobres. (Davis, 2005: 22)⁷⁰

Los años 90 no revirtieron la tendencia a la desigualdad, la acumulación de pobres urbanos en situaciones de vulnerabilidad y el aumento de la brecha entre ricos y pobres. Por el contrario, la tendencia continuó en aumento en la era de la globalización. En términos numéricos según medidas del Banco Mundial a fines del siglo XX, la desigualdad global es de 0,67 según el índice de Gini, lo que equivaldría a que dos terceras partes del mundo más pobre no recibieran renta alguna, para que el tercio restante la recibiera toda (Davis, 2005: 22)⁷¹.

A nivel mundial esto se expresa en la existencia de una clase trabajadora informal (la cual coincide parcialmente con las áreas hiperdegradadas) con un crecimiento inaudito en la historia de la humanidad. Casi mil millones de personas viven, luego de la crisis de los años 80, del sector informal, nueva forma de subsistencia de la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo (Davis, 2005: 24)⁷².

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1998, sostiene que en América Latina, el 57% de la mano de obra es informal, sector que proporciona cuatro de cada cinco nuevos “puestos de trabajo” (Davis, 2005: 25)⁷³.

⁶⁸ El índice de Gini, indicador que se utiliza con mayor frecuencia para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, toma un valor mínimo de 0 (máxima igualdad) y un máximo de 1 (máxima desigualdad).

⁶⁹ Los datos de las distintas ciudades fueron tomados por Davis de Naciones Unidas, World Urbanization Prospects y de Luis AINSTEIN, «Buenos Aires: a case of deepening social polarization», Gustavo RIOFRÍO, «Lima: Mega-city and mega-problem», Hamilton TOLOSA, «Rio de Janeiro: Urban Expansion and structural change», The Latin American City, en Alan Gilbert, The Mega-City in Latin America, en Davis, Mark. Op. Cit.

⁷⁰ Davis, Mark. Op. Cit. 2005

⁷¹ Davis, Mark. Op. Cit. 2005

⁷² Davis, Mark. Op. Cit. 2005

⁷³ Datos del Banco Interamericano de Desarrollo citado en The Economist (21 de marzo de 1998), p. 37. En Davis, Mark. Op. Cit. 2005.

El trabajo informal se acompaña también de la desregulación del mercado de trabajo, la flexibilización laboral. Desde el punto de vista de la economía urbana en un contexto de globalización financiera y pensamiento neoliberal, la flexibilización laboral pretendió suponer mejores niveles de competitividad entre trabajadores. Sin embargo, el resultado fue la precarización del empleo y por ende la generación de una fractura entre los vínculos de lealtad empleador – empleado. Se rompe la matriz formuladora de valores, todos somos prescindibles, y esta situación trasciende a todos los ámbitos de la sociedad con la consecuente pérdida del sentido de pertenencia (Trivelli, 2010).⁷⁴

En América Latina si bien la sociedad salarial no alcanzaba los niveles del mundo desarrollado, coexistían formas de integración propias de éstas, con inserciones parciales o multifiliaciones, con la consecuente generación de vínculos (aunque fuera precarios) portadores de sentido. La informalidad y el desempleo es una constante en la región, pero hoy se ven potenciados por las transformaciones del mundo del trabajo y la crisis del Estado de Bienestar. (Álvarez, 2000: 22)⁷⁵

El debilitamiento de los ya débiles Estados de Bienestar, la desindustrialización y con ella la pérdida de la sociedad salarial, se sustituye por la expansión del sector terciario, con actividades para el funcionamiento del sector financiero y la sociedad de la información. Actividades que requieren fuerza de trabajo con mayor nivel educativo, para empleos estables, bien remunerados y escasos en relación a las masas de población con capacidad de acceder a ellos. Se engrosan entonces, los índices de trabajo informal, mal pago y precario, generando un incremento de la pobreza urbana y estableciéndose un proceso de acumulación de desventajas económicas y sociales que a la vez se concentran en determinados colectivos sociales (mujeres, jóvenes, migrantes, población indígena, adultos mayores) (Ziccardi, 2008: 9-10)⁷⁶

La ampliación de las distancias sociales entre mayorías pobres, con niveles de vida mínimos y pequeños grupos que viven en la opulencia, tiene su expresión territorial, en ciudades cada vez más divididas, fragmentadas o segmentadas, originando procesos de segregación urbana. La pobreza urbana se expresa fundamental pero no únicamente, en la cuestión patrimonial, es decir, en las dificultades de acceso a suelo urbano, vivienda digna, acceso a infraestructuras y servicios urbanos básicos. Las políticas públicas de atención a la pobreza urbana, deben invertir, entonces, altos porcentaje de sus recursos en la resolución de estas carencias. (Ziccardi, 2008: 9-12) ⁷⁷

Se da el doble proceso de “fabricación de territorios diferenciales” (Soldano: 40, 2008 en Ziccardi, 2008: 17)⁷⁸ donde las clases altas se autosegregan en urbanizaciones cerradas, y por otro lado, la segregación estructural de los sectores pobres que viven en áreas degradadas. Soldano, en su análisis del área metropolitana de Buenos Aires, sostiene que se ha instalado una lógica de fractura, de diferenciación de formas de vida con la consecuencia de un

⁷⁴ Trivelli, Pablo. Op. Cit. 2010

⁷⁵ Álvarez, María José. Asentamientos Irregulares montevidianos: La desafiliación resistida. Monografía de Grado. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. En Documento de Trabajo del IPES Monitor Social del Uruguay. Nro.4. UCUDAL. 2000.

⁷⁶ Ziccardi, Alicia. Op.Cit. 2008

⁷⁷ Ziccardi, Alicia. Op.Cit. 2008

⁷⁸ Soldano, Daniela, 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 2008 en Ziccardi, Alicia. Op. Cit. 2008

creciente aislamiento territorial de los sectores pobres (Soldano: 41, 2008 en Ziccardi, 2008: 17)⁷⁹, característica que puede encontrarse en otras ciudades latinoamericanas.

Rodrigo Arim (Arim, 2008: 91 en Ziccardi, 2008: 17)⁸⁰ en una investigación para Montevideo donde relaciona salario y residencia, concluye que habitar en ciertas zonas de la ciudad contribuye a las dificultades para acceder a empleo, incrementando los procesos de segregación residencial que a su vez, se retroalimentan.

En este sentido, Álvarez toma de Filgueira la afirmación que la exclusión de amplios segmentos de la población que tienen pocas capacidades de movilizar recursos ante un escenario de estrechamiento del rango de oportunidades en el Estado, el mercado y la sociedad, es una característica estructural de América Latina, más allá de las protecciones del Estado de Bienestar, donde Uruguay se caracterizaba por ser uno de los países con mayor desarrollo. La nueva situación de vulnerabilidad tiene que ver con los factores que hay detrás de la pobreza y que son causa de los cambios en la estructura del trabajo y en la organización del mercado de trabajo. (Filgueira, 1998: 135 en Álvarez, 2000: 20)⁸¹.

h. Aproximación al proceso de urbanización del Uruguay

Uruguay está al sur de Latinoamérica y tiene a Brasil y Argentina como países fronteras. La superficie de Brasil es de 8,516 millones de km², la de Argentina de 2,78 millones de km². Uruguay tiene 176.215 km². Es decir, 48 veces más chico que Brasil y casi 16 veces menor que Argentina.

Según información disponible en la web, en Brasil hay aproximadamente 209 millones de personas y en Argentina, 44 millones. Solo en la capital Argentina, ciudad de Buenos Aires, residen casi la misma cantidad de población que en todo el Uruguay, y casi el doble que en Montevideo.

La intención de esta comparación es posicionar a Uruguay y específicamente a Montevideo en el contexto mundial, en relación a lo que se ha venido desarrollando en cuanto a los procesos urbanizadores, los cambios en la economía y en el mundo del trabajo, la pobreza urbana y la segregación residencial.

Uruguay, pese a su escala y su baja densidad, no es ajeno a las transformaciones y tensiones del mundo y particularmente de América Latina. Su condición geográfica y demográfica carece de las gravedades de otros países de la región, teniendo como riesgo climático únicamente las inundaciones, que son en su mayoría en ciudades del interior del país. La

⁷⁹ Soldano, Daniela, op. Cit. 2008, Ziccardi, Alicia. Op. Cit. 2008

⁸⁰ Arim, Rodrigo. Crisis económica, segregación residencial y exclusión social: el caso de Montevideo 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 2008 en Ziccardi, Alicia. Op. Cit. 2008

⁸¹ Filgueira, Carlos. "Welfare an citizenship. New and old vulnerabilitieas" 1998, en O'Donnell, Guillermo y Tokman, Victor: "Poverty and inequality in Latin America, en en Álvarez, María José, op. Cit. Traducido por la autora. 2000,

población uruguaya crece lentamente y no es significativo el número de divisiones étnico – culturales.⁸²

El Censo de Población realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE)⁸³ en 2011, cuenta en Uruguay 3.286.314 personas que viven 3.110.701 en áreas urbanas y 175.613 en áreas rurales. Casi el 95% de la población vive en ciudades, pueblos y villas. Montevideo, Departamento donde se ubica la ciudad capital, alberga el 40% de la población del país (más de un millón trescientas mil personas). El Gran Montevideo concentra por su parte, el 52% de la población del país (Couriel, et. al. 2014: 5 – 9)⁸⁴

Según el observatorio demográfico de la CEPAL de 2012⁸⁵ la tasa de crecimiento poblacional del país viene disminuyendo. De 6,5 por mil en el periodo 1980-1985, con una proyección en 2012, de 3,4 por mil para el período 2010 y 2015.

Al tiempo que el ritmo de crecimiento decrece, aumenta el ritmo de urbanización, siendo en 1985 de 85,1%. El observatorio proyectaba en 2015 un 92,8% de población urbana, proyección que fue superada en 2011, según los datos mencionados del Censo Nacional⁸⁶.

La población de Montevideo es 99% urbana, aunque en la superficie del departamento (530km²) aproximadamente el 60% es área rural, el resto es urbana o potencialmente urbanizable.⁸⁷

La urbanización de la sociedad, tanto en Uruguay como en la Región, representaba el acceso a infraestructuras, transporte, servicios, posibilidades de movilidad social y también el estatus de ciudadanía. Aunque incompleto, significaba un salto en cuanto a derechos subjetivos (Filgueira, et. al, 2014: 6)⁸⁸

El Uruguay de finales del Siglo XIX y principios del XX tenía características excepcionales al resto de la región que fueron determinantes para la consolidación de la sociedad, en especial, la urbana. Ingreso per cápita alto en relación a la región, baja informalidad de la economía, pauta igualitaria de distribución del ingreso, importante inmigración. (Filgueira, et. al, 2014: 6)⁸⁹

⁸² Katzman, Ruben; Filgueira, Fernando y Furtado, Magdalena en el artículo Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay, Revista de la CEPAL 72 de 2000, expresan ausencia de divisiones étnico-culturales, lo cual es compartible en términos de escala. Sin embargo, y aunque no es objeto de esta tesis, me permito cuestionarme si no existe y existió población negra, mestiza, gaucha e indígena, que más que ausencia, represente ausencia de voz, legitimidad y representatividad de estas poblaciones, segregadas desde antes que estos temas comenzaran a estudiarse.

⁸³ www.ine.gub.uy

⁸⁴ Couriel, Jack; Menéndez, Jorge. Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos. Nuestro Tiempo Nro. 14. Comisión del Bicentenario, IMPO. Uruguay, 2013/2014, p: 5. “Este espacio metropolitano comprende al departamento de Montevideo más localidades y espacios rurales de los departamentos de San José y Canelones próximos al límite departamental de la capital. Y lo reconocemos como la ciudad real. Por ejemplo, quien vive en Ciudad de la Costa o Ciudad del Plata, sobre todo, vive en el Gran Montevideo.”

⁸⁵ www.cepal.org

⁸⁶ www.ine.gub.uy

⁸⁷ www.rau.edu.uy

⁸⁸ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

⁸⁹ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

“La integración social, el desarrollo económico y la participación política...” son procesos que pautan el Uruguay del Siglo XX liderados por la urbanidad y los procesos de urbanización. Sin embargo a partir de mediados de siglo, se revierte a una expulsión emigrante, baja mortalidad, pero también baja natalidad (Filgueira, et. al, 2014: 6)⁹⁰.

Hasta los años 60, el proceso de urbanización del Uruguay fue acelerado. En cien años, desde 1860 a 1963, la población urbana aumenta de un temprano 40% a 72%. Los siguientes 50 años, la tasa de crecimiento disminuye⁹¹. (Filgueira, et. al, 2014: 7)⁹².

La disminución de la tasa de crecimiento de las ciudades es un fenómeno regional y tiene su explicación, como se ha mencionado en la disminución de la inmigración internacional y la migración campo-ciudad⁹³. Las características específicas de Montevideo, incluyen emigración por razones políticas durante los años 70 y económicas durante los años 90 y principios del siglo XX; el traslado de población a departamentos limítrofes (Canelones y San José) con el consiguiente aumento de población del Gran Montevideo y por último una baja tasa de natalidad (Filgueira, et. al, 2014: 8)⁹⁴.

i. Aproximación a Montevideo y su proceso urbanización

El proceso urbanizador del Uruguay, al igual que el del resto de los países pertenecientes a la “Corona Española” en Latinoamérica, comienza con la fundación de ciudades a partir de las “leyes de indias” (Filgueira, et. al, 2014: 8)⁹⁵. Una vez independientes y hasta finales del Siglo XIX, la urbanización continuó siendo iniciativa del Estado, con la fundación de villas que continuaron con el trazado regular utilizado en la colonia, sin considerar las condicionantes geográficas (un ejemplo en Montevideo es el Cerrito de la Victoria). El espacio público era responsabilidad del Estado, y de los propietarios las parcelas (Cecilio et. al, 1999: 19).⁹⁶

Especuladores inmobiliarios, inmigrantes y el desarrollo del ferrocarril, fueron quienes pautaron la forma de la ciudad entre los últimos años del SXIX y los primeros del XX. El Estado mantuvo un rol de importancia, al proveer, a medida que se densificaba la trama, de

⁹⁰ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

⁹¹ En la actualidad se ha reabierto un proceso migratorio internacional, fundamentalmente latinoamericano que pueden tener incidencia en estas afirmaciones. Según el Instituto Nacional de Estadística, los años 2009 y 2010 la tasa de crecimiento tuvo un aumento, debido fundamentalmente a la migración. A partir de 2012 vuelve a bajar sostenida pero lentamente pero ya en números superiores a 0. Cabe agregar también, la disminución de la mortalidad incide en el lento descenso. Información disponible en <http://www.ine.gub.uy>. El aumento de la tasa migratoria se explica por uruguayos que han retornado al país. La inmigración internacional si bien ha aumentado se contrarresta con la mortalidad de antiguos migrantes. Escenarios demográficos Uruguay 2050. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Presidencia de la República. Pag. 24-25.

⁹² Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

⁹³ Trivelli, Pablo, op. Cit. 2011

⁹⁴ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

⁹⁵ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

⁹⁶ Cecilio, Martha; Couriel, Jack y Spallanzani, Mario. La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura. 1999.

infraestructura urbana. (Filgueira, et. al, 2014: 8)⁹⁷ A diferencia de las ciudades Europeas, donde fue la industria la que impulsó el desarrollo urbano, en Uruguay fue el Estado a través de la dotación de servicios (Rial, et. al., 1971, en Filgueira, et. al, 2014: 9)⁹⁸

En Uruguay de principios de siglo XX se consolidó temprana y aceleradamente un Estado Empresario (empresa de energía eléctrica, Banco de la República, Banco Hipotecario, Banco de Seguros del Estado, Frigorífico Nacional, puerto, telecomunicaciones, agua potable) y un Estado de Bienestar que universaliza la educación pública y tiene gran impulso la salud pública y la seguridad social (Filgueira, et. al, 2014: 9, 13)⁹⁹.

Es en Montevideo, que además de capital política y administrativa, fue el sitio elegido para residencia de las clases altas, centro de cultura y lugar de expansión de la industria y el comercio, donde el desarrollo de la sociedad urbana tiene su máxima expresión. Representa Montevideo la *“condensación material y simbólica de una deliberada integración y movilidad social proyectadas e incentivadas desde el Estado”*. (Filgueira, et. al, 2014: 9,13)¹⁰⁰.

Las fuertes inversiones públicas en infraestructuras, servicios, espacios públicos junto con la expansión de una oferta educativa pública gratuita y laica en los tres niveles y la formalización del mercado de empleo, posibilitó la conformación de barrios heterogéneos desde el punto de vista social y cultural; y de barrios obreros con dotación de servicios adecuada (Filgueira, et. al, 2014: 13-14)¹⁰¹.

En la primera mitad del siglo XX, entonces, se establecen para algunos autores, las bases de la sociedad urbana uruguaya, pero fundamentalmente montevideana, fundada en el Estado de Bienestar. La formalización del mercado de trabajo mediante instituciones de protección social; el empleo como eje de pertenencia a la comunidad y formador de identidades; la extensión universal de bienes públicos de calidad –transporte colectivo, espacios públicos, educación, salud- posibilitando interacción social entre distintos estratos sociales; la conformación de barrios heterogéneos y barrios obreros vinculando residencia y trabajo que dieron lugar a la formación de organizaciones vecinales y sindicatos. Existía en Uruguay un idioma común cultural, normativo y de valores (Filgueira, et. al, 2014: 14)¹⁰².

Sin embargo, ya en la mitad del siglo, se instalaba la preocupación gubernamental por la existencia de poblaciones en “rancheríos” en zonas de Montevideo y la necesidad de su “readaptación” (Bolaña, 2018:19).¹⁰³

La pobreza urbana, en un contexto de prosperidad y pleno desarrollo del Estado de Bienestar y de industrialización y aceleración económica, era vista hasta entonces, como a grupos

⁹⁷ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

⁹⁸ Rial, Juan y Klaczko, Jaime. Uruguay: país Urbano, CLACSO – Banda Oriental, 1971 en Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

⁹⁹ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

¹⁰⁰ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

¹⁰¹ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

¹⁰² Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

¹⁰³ Bolaña, María José. Pobreza y segregación urbana. Cantegriles Montevideanos. 1946-1973. Montevideo. 2018.

segregados que no eran capaces de incorporarse a las pautas de la vida urbana. (Solari, 1967:43 en Bolaña, 2018: 20).¹⁰⁴

En los últimos treinta años del siglo, la crisis del Estado de Bienestar, la caída de la industrialización por sustitución de importaciones y el impacto del nuevo modelo económico en el mercado laboral, producen, principalmente en Montevideo, una transformación triple convirtiéndola en una “ciudad fragmentada” (Katzman, et. al, 2005, en Filgueira et. al, 2014: 19)¹⁰⁵. Se segmenta el mercado de empleo, los servicios públicos y se intensifica la segmentación socio-residencial (Filgueira, et. al, 2014: 20)¹⁰⁶. Transformaciones estas que implican, para los autores, la pérdida de características que fueran inherentes a nuestra sociedad y la profundización de las distancias entre clases sociales.

j. Segregación residencial y pobreza urbana en Montevideo.

Katzman (Katzman, 2001: 178) define la segregación residencial como el “...proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea.”¹⁰⁷

Hacia fines de los años sesenta, la pobreza urbana daba señales de segmentación y estigmatización. En 1969 el documento “Acotaciones sobre la investigación social referida al servicio social” de Martorelli (Martorelli, 1969:62-63 en Bolaña, 2018: 20)¹⁰⁸ en relación a la reacción de los centros urbanos frente a la pobreza, señala falta de solidaridades y de vinculaciones grupales. Señala la pobreza como generadora de aislamiento y atomización individual o familiar. Incorpora el concepto de marginados sociales.

La idea de “margen” fue utilizada por Renzo Pí Hugarte y Germán Wettstein en 1955, para hacer referencia a aquellos que se encontraban en los “márgenes de lo no poseído...” enumerando sus carencias, no trabajo, no vivienda, no educación, no vestimenta, no sanidad. Representaban los rancheríos, para los investigadores, la expresión de un “no lugar”, segregado y excluido que se acentuaba con la discriminación explicitada en la terminología – “pueblos de ratas”, “cinturones de miseria”, “barrios de mugre”, “rancheríos”. Este “no lugar” es expresión de la exclusión que ejerce la ciudad y la industria a “...grupos de pobreza”, es

¹⁰⁴ Solari, Aldo. El desarrollo social del Uruguay en la postguerra. Ensayo. Editorial Alfa, Montevideo. 1976 en Bolaña, María José Op. Cit. 2018.

¹⁰⁵ Katzman, Ruben; Filgueira, Fernando; Errandonea, Fernando, La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo, en Alejandro Portes, Bryan Roberts, y Alejandro Grimson, (Editores), Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004, en Filgueira et. al, Op. Cit. 2014.

¹⁰⁶ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

¹⁰⁷ Katzman, Ruben. Op. Cit. 2001.

¹⁰⁸ Martorelli, Horacio. Acotaciones sobre la investigación social referida al servicio social”, en Revista universitaria de servicios social, N°1, Escuela Universitaria de Servicio Social, Universidad de la República, 1966. en Bolaña, María José Op. Cit. 2018.

decir, personas, que no eran capaces de adaptarse a las transformaciones de la urbe (Pi Hugarte, Renzo et. al.: 1955: 179, en Bolaña, 2018: 59-60)¹⁰⁹

El concepto de marginado social, económico, cultural y hasta legal, vuelve en 1960 con Carlos Rama que define a la población pobre de la ciudad, habitante de “cantegriles” como un fenómeno de “estructura social”, marginados de un “sistema”. Comienza a visualizarse a la pobreza urbana como un problema estructural de la sociedad moderna (Rama, 1960:282, en Bolaña, 2018: 67).¹¹⁰

El reconocimiento de la existencia de una pobreza urbana estructural amplía la visión de su origen, hasta entonces explicada por la migración campo – ciudad, y comienza a asumirse la existencia de sectores urbanos empobrecidos, sin trabajo y por ende sin acceso a vivienda y otros servicios urbanos (Bolaña, 2018: 76)¹¹¹.

Se observa una relación de poder desigual entre los sectores sociales que conforman la ciudad y los habitantes de los cantegriles. La hegemonía social de los “urbanizados” se expresa en prácticas discriminadoras y estigmatizadoras, en los ámbitos territorial, laboral y social, caracterizando al Montevideo de la segunda mitad del siglo XX (Bolaña, 2018: 225)¹¹².

Las trayectorias de vida de la población de los “cantegriles” están pautadas por la exclusión, el racismo, el desempleo y la explotación. Población llegada a Montevideo desde ciudades del interior, expulsadas del centro de la ciudad por su condición de pobres y negros, mujeres solas a cargo de sus hijos, jóvenes huérfanos, excluidos de sus familias. La historia laboral de estas personas inicia con frecuencia en la niñez implicando el abandono del ámbito educativo. Trabajos precarios, sin ningún tipo de seguridad social, con salarios muy bajos. Servicio domestico, mantenimiento, limpieza, depósitos modistas, construcción, militares, lustradores de zapatos, empleados públicos, cría de animales, recolección y clasificación de basura y su comercialización, son parte de los empleos a los que acceden y a las estrategias de supervivencia (Bolaña, 2018: 209, 210, 211, 215, 216, 233).¹¹³

A partir de los años setenta - ochenta, en el contexto de la dictadura cívico-militar, la calidad de la industrialización y la liberalización económica, y hasta entrado el siglo XXI, el mercado de trabajo se transforma radicalmente desapareciendo la mitad de los trabajos estables a los que accedían las clases populares. Aumenta el desempleo en cantidad de trabajadores y en el periodo de tiempo que transcurren sin trabajo¹¹⁴, aumenta el trabajo informal y la relación de dependencia se precariza y entran en crisis los emprendimientos comerciales de pequeña escala y de tipo familiar. El Estado disminuye su participación en el empleo tanto en la generación como en los procesos de negociación colectiva (Filgueira, et. al, 2014: 21, 23)¹¹⁵.

¹⁰⁹ Pi Hugarte, Renzo y Wettstein, Germán. Rancheríos rurales y rancheríos suburbanos. Revista del Centro de Estudiantes de Derecho, Tomo XIX, N°84. Montevideo, 1955, en Bolaña, María José Op. Cit. 2018.

¹¹⁰ Rama, Carlos. Las clases sociales en el Uruguay, ediciones Nuestro Tiempo. Montevideo, 1965, en Bolaña, María José. Op. Cit. 2018.

¹¹¹ En particular la autora se refieren en este caso a académicos de CLAEH y de la Facultad de Arquitectura, Bolaña, María José. Op. Cit. 2018

¹¹² Bolaña, María José. Op. Cit. 2018.

¹¹³ Bolaña, María José. Op. Cit. 2018.

¹¹⁴ El desempleo aumenta de 7,5% en 1970, a 10% en los ochenta y 9% entre 1990 y 1995, afectando particularmente a las sectores menos calificados y a la población más joven; lo cual se traduce en altas tasas de desempleo en estos estratos sociales. (Filgueira, et. al, 2014: 27. Op. Cit.)

¹¹⁵ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

Se incrementa a su vez, la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados, coadyuvando al incremento de las distancias sociales entre los más ricos y los más pobres (Katzman, 2001: 173)¹¹⁶.

En el artículo “Nuevos desafíos para la Equidad en Uruguay” de Rubén Katzman, Fernando Filgueira y Magdalena Furtado del año 2000 los autores afirman que la situación económica y social de Uruguay en los últimos años del Siglo XX alcanza el éxito en el equilibrio entre los aspectos políticos, sociales y económicos en relación a indicadores de pobreza y desigualdad, en el nuevo contexto de la globalización. Este éxito tiene su sustento, para los autores en la matriz cultural uruguaya, fundada en los inicios del siglo pasado, que explica la resistencia a las adversidades económicas, políticas y sociales de la segunda mitad del siglo y el sostenimiento del equilibrio luego del retorno de la democracia en 1986 (Katzman et. Al., 2000: 79,87)¹¹⁷

Sin embargo, el mismo artículo afirma que el crecimiento económico sostenido exigido en el contexto de la globalización, que se expresa en la liberalización financiera y comercial, reforma fiscal, privatizaciones¹¹⁸, reforma del Estado y desregulación laboral, se alcanzó afectando el mercado de trabajo, mediante la reestructura productiva y el estrangulamiento del empleo, lo cual se traduce en fisuras en el tejido social tradicionalmente integrado del país. Los trabajadores industriales disminuyeron entre 1986 y 1998 de 20,5% a 16.3% y los trabajadores del Estado pasaron de ser la cuarta parte de la fuerza de trabajo, a la sexta, en el mismo período (Katzman et. al., 2000: 86)¹¹⁹

En el año 2000, y previo a la crisis económica financiera que sufrió el país en 2002, los autores alertan en relación a las dificultades que se presentaban para sustentar un estilo de crecimiento equilibrado, hasta entonces particular del Uruguay. Plantean la necesidad de recurrir a la capacidad de empatía y solidaridad que supo caracterizar esta sociedad, fundada en valores de justicia social y democracia y a la eficacia y eficiencia de las instituciones, para sostener un umbral bajo de tolerancia a la desigualdad y una importante reserva de altruismo y solidaridad. Sostener estos valores y actitudes, requiere necesariamente el contacto con el otro en los vínculos cara a cara de contactos informales entre personas de distinta clase social (Katzman et. al., 2000: 80,95)¹²⁰

María José Álvarez (Álvarez, 2000) en su tesis “Asentamientos irregulares montevideanos: La desafiliación resistida”¹²¹ cuestiona las formas de medición de la desigualdad y la pobreza ya que dentro del mismo período de tiempo del artículo de Katzman, Filgueira y Furtado mencionado (1984-1994), se da un crecimiento de los asentamientos irregulares de Montevideo, a un ritmo aproximado de 10% acumulativo anual, representando una muestra de los procesos de vulneración de la sociedad uruguaya (INTEC, 1995 en Álvarez, 2000: 7)¹²²

¹¹⁶ Katzman, Ruben. Op. Cit. 2001.

¹¹⁷ Katzman, Ruben et. al. Op. Cit. 2000.

¹¹⁸ En Uruguay, en 1992, la ciudadanía se opone a la propuesta privatizadora del Gobierno mediante plebiscito. Al día de hoy los servicios de agua potable y electricidad continúan siendo públicas y monopólicas, aunque han tercerizado servicios.

¹¹⁹ Katzman, Ruben et. al. Op. Cit. 2000

¹²⁰ Katzman, Ruben et. al. Op. Cit. 2000.

¹²¹ Álvarez, María José. Op. Cit. 2000.

¹²² Relevamiento de Asentamientos Irregulares de Montevideo. INTEC 1995, en Álvarez, María José, op. cit. 2000.

Álvarez afirma que la contradicción entre los resultados en la medición de los índices de desigualdad y pobreza y el crecimiento de los asentamientos irregulares, no es tal, sino que responde a la forma de observar la realidad y las transformaciones estructurales que se dieron en la sociedad en el contexto de la globalización y sus consecuentes procesos en la integración social (Álvarez, 2000: 7)¹²³.

En este contexto, la masa de población creciente que no consigue establecer vínculos estables y protegidos con el mercado de trabajo, con capacidad para constituirse en la base de proceso de integración social, tiene como consecuencia el debilitamiento del rol del trabajo como articulador de identidades y como generadoras de solidaridades entre grupos. Se pierden fuentes importantes de construcción de derechos, perdiendo también relevancia, el empleo, como promotor de ciudadanía (Katzman, 2001: 175)¹²⁴.

Las tasas de desempleo entre los años 1984 y 1999 rondaban el 12% con algunos momentos de más de 13% y otros menores a 9%.¹²⁵

Otro efecto de la transformación en la estructura de la sociedad es la infantilización de la pobreza¹²⁶. El 47,6% de la población de los asentamientos en 1994 era menor de 17 años (26,3% para todo Montevideo)¹²⁷, lo que expresa una creciente descapitalización humana y social intergeneracional, situación que tiende a profundizarse por ausencia de inversiones en las generaciones más jóvenes, que son además, quienes representan la reproducción biológica del país (Katzman et al 1999: 52, en Álvarez, 2000: 12)¹²⁸. Se genera proceso de desprendimiento y pérdida de relación en contextos de integración social, fundamentales para los niños en ámbitos centrales de socialización: la escuela, el barrio y la familia (Baráibar, 1999: 185 en Álvarez, 2000: 12).¹²⁹ Para los jóvenes, estar fuera de estos contextos disminuye las posibilidades de incorporar activos como experiencia laboral, conocimiento y contactos sociales que surgen en el mundo del trabajo y el estudio (Katzman, 1999: 275, en Álvarez 2000: 12)¹³⁰, aumentando los riesgos de exclusión ya que la falta de calificación incide en la precarización del empleo.

Se suma a esta deserción del sistema educativo de los jóvenes, la pérdida del rol integrador del sistema educativo, donde los resultados escolares están relacionados al contexto (contexto más favorable, mejores resultados; contexto desfavorable, peores resultados). La desigualdad

¹²³ Álvarez, María José. Op. Cit. 2000

¹²⁴ Katzman, Ruben. Op. Cit. 2001.

¹²⁵ Ver <http://www.ine.gub.uy/actividad-empleo-y-desempleo>

¹²⁶ Si bien no es objeto de esta tesis un análisis por género y edad de la situación de pobreza, segregación territorial y desempleo, corresponde destacar que en todos los datos analizados las mujeres, los niños y la población afrodescendiente son los más desfavorecidos.

¹²⁷ Álvarez, María José. Op. Cit. 2000

¹²⁸ Katzman, Ruben; Beccaria, Luis; Filgueira, Fernando; Golbert, Laura y Kessler, Gabriel. Vulnerabilidad, activos y exclusión en Argentina y Uruguay. OIT. Fundación Ford, Chile, 1999, en Álvarez, María José. Op. Cit. 2000.

¹²⁹ Baráibar, Ximena. Temas viejos en tiempos nuevos: una aproximación al debate sobre exclusión social. Tesis de Maestría en Servicio Social. UDELAR – UFRJ. 1999 en Álvarez, María José, 2000, op. Cit.

¹³⁰ Katzman, Ruben (coord.) Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Oficina de CEPAL, PNUD, Montevideo. 1999 en Álvarez, María José, op.cit. 2000.

en la adquisición de destrezas y saberes, es otra reproducción de la inequidad (PNUD, 1999:78, en Álvarez, 2000:13)¹³¹.

El siglo XXI encuentra a Montevideo con un tejido social fracturado, una sociedad fragmentada y socialmente segregada. Se estabilizaron y aún disminuyeron los índices de pobreza¹³² sin tener capacidad para revertir procesos de segregación, segmentación y polarización. Se producen transformaciones en las formas de criminalidad y delincuencia, segmentación educativa, segregación residencial y urbana, segmentación del mercado laboral (Filgueira, et. al, 2014: 40)¹³³.

La pobreza entre los años 2001 y 2004 aumentó en todo el país. Particularmente en Montevideo la incidencia de los hogares pobres era en 2001, del 17,87% y alcanzó en 2004 el 29,46%. En 2005 tuvo un leve descenso y en 2006 bajó hasta 23,77% (Amarante, et. al, 2006: 10, cuadro 5)¹³⁴

A partir de entonces la pobreza ha disminuido hasta alcanzar en 2017, el 5,2% en los hogares y aumentando en 2018, a 5,3% (Boletín Técnico, INE: 2018: 3, gráfico 3)¹³⁵

En relación al empleo, y en el contexto de la crisis económica financiera de 2002, el siglo XXI inició con 13% de desempleo en Montevideo, alcanzando sus valores más altos en 2002 y 2003 (17 a 20%), para luego comenzar a reducirse. La menor tasa de desempleo registrada por INE en los primeros 17 años de este siglo, fue en 2013, menor al 6%, para luego aumentar nuevamente hasta el 10% en 2017.¹³⁶

Tal como afirma Álvarez, (Álvarez, 2000: 11)¹³⁷, están en riesgo los modelos de integración tradicionales, dada por la precarización del mercado de trabajo, en una sociedad donde el acceso al empleo era el medio para la obtención de un conjunto de beneficios sociales (atención en salud, asignación familiar).

A su vez, el desplazamiento de las identidades desde el mundo del trabajo hacia el mundo del consumo, produce efectos negativos en las expectativas de movilidad de los pobres urbanos que se reconocen como descendentes (Katzman, 2001: 181)¹³⁸.

La concentración espacial de la pobreza contribuye a reforzar las condiciones de precariedad, al verse reducida la interacción social a personas que cuentan con habilidades y estilos de vida con resultados no exitosos de movilidad social y estrecharse las redes para la obtención de oportunidades laborales. La inestabilidad laboral constituye un obstáculo para el mantenimiento de organizaciones sociales básicas y para el sostenimiento de disciplinas y

¹³¹ PNUD. Desarrollo Humano en Uruguay, 1999 en Álvarez, María José. Op. Cit. 2000

¹³² Entre los años 1985 y 1995, la pobreza urbana en Uruguay disminuye más de un 20% (de casi 37% a menos de 15%) (Filgueira, Tendencias, coyuntura y estructura: la crisis social en Uruguay en www.encyclopedia.org.uy/autores/Filgueira/CrisisUruguay.htm, 2004, 2004: 2-3 en Couriel Op. Cit. 2010: 68-69)

¹³³ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

¹³⁴ Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea. Evolucion de la Pobreza en el Uruguay. Informe Final. INE – PNUD. 2006. Disponible en www.ine.gub.uy

¹³⁵ Indigencia y pobreza 2018. INE. Disponible en www.ine.gub.uy

¹³⁶ Ver <http://www.ine.gub.uy/actividad-empleo-y-desempleo>

¹³⁷ Álvarez, María José. Op. Cit. 2000.

¹³⁸ Katzman, Ruben. Op. Cit. 2001.

regularidades de la vida cotidiana. Las condiciones de privación material y simbólica sostenida en el tiempo, sin posibilidades de logros mediante la consecución de empleo, la experiencia compartida de estas condiciones y las estrategias de supervivencia comunes, deviene en una cierta comprensión y tolerancia a comportamientos normativos alejados de los códigos imperantes (Katzman, 2001: 181, 184)¹³⁹.

El aislamiento social es generador de subculturas marginales, como reacción a condiciones estructurales que son dadas por el funcionamiento del mercado, el Estado y la sociedad (Katzman, 2001: 181, 184)¹⁴⁰.

Por su parte, los sectores más favorecidos abandonan los servicios y espacios públicos. Educación, transporte, seguridad, salud, esparcimiento, son adquiridos en el mercado. Se reduce el ámbito de sociabilidad entre clases y aumenta el riesgo de la pérdida de calidad de los servicios públicos como consecuencia de la pérdida de interés de estratos sociales con capacidades de demanda (Katzman, 2001: 173).¹⁴¹ Los imaginarios sobre el bienestar de estos sectores y el aumento del parque automotriz aumenta el desplazamiento hacia el este de Montevideo y a la Ciudad de la Costa en el Departamento de Canelones, contribuyendo a los procesos de segregación y segmentación residencial. (Couriel, 2010: 14?)¹⁴²

La traducción territorial consecuencia de las condiciones socioeconómicas iniciadas en la segunda mitad del Siglo XX y profundizada en sus finales, es una progresiva polarización en la composición social de los barrios; que constituye un obstáculo importante para la acumulación de activos de los pobres urbanos, con tendencia a la exclusión social (Katzman, 2001: 173).¹⁴³

En este sentido es relevante el resultado de la Encuesta Continua de Hogares del INE en 2018, en cuanto a la distribución territorial de la pobreza. Se concentra a nivel país en el sector Norte y Noreste y para Montevideo en las periferias (Boletín Técnico, INE: 2018: 6, mapas 2 y 3)¹⁴⁴.

¹³⁹ Katzman, Ruben. Op. Cit. 2001.

¹⁴⁰ Katzman, Ruben. Op. Cit. 2001.

¹⁴¹ Katzman, Ruben. Op. Cit. 2001.

¹⁴² Couriel, Jack, Op. Cit. 2010.

¹⁴³ Katzman, Ruben. Op. Cit. 2001.

¹⁴⁴ INE, 2018. Op. Cit.



FIGURA 1: Pobreza y distribución espacial en Montevideo por Municipios. Fuente: Informe Indigencia y Pobreza 2018. INE.

En la publicación impulsada por Presidencia de la Republica en 2013-2014, Nuestro Tiempo Nro.14, “Vivienda. Donde vivimos los uruguayos”, Jack Couriel y Jorge Menéndez demuestran la segregación socio residencial de Montevideo y su Area Metropolitana: El Gran Montevideo; relacionando la ubicación geográfica con los ingresos (Couriel et. al, 2013: 14)¹⁴⁵.

El Gran Montevideo, comprende al Departamento de Montevideo y a los Departamentos de San José y Canelones, dentro de un arco aproximado de 30 km de radio desde el centro de la Capital. Comprendidos en esta área, se encuentran localidades que tuvieron su impulso urbanizador con la Ley de Centros Poblados¹⁴⁶, cuando ante la aplicación de la misma en Montevideo y la falta de coordinación de políticas urbanas conjuntas, sectores populares se vieron expulsados hacia los límites del Departamento, generando una extensión de la mancha urbana.

¹⁴⁵ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013/2014.

¹⁴⁶ Ley de Centros Poblados, 10.723 de 1946. Esta ley surge de una visión crítica a los procesos expansivos previos, sin regulación ni planificación y define estándares mínimos para la creación y ensanche de áreas urbanizadas (Couriel, Jack, Op. Cit. 201: Op 82-83). La expansión de San José y Canelones se producen porque la norma fue aplicada estrictamente en Montevideo pero no en estos Departamentos, lo que implicó fraccionamientos sin condiciones urbanísticas adecuadas, cercanas al límite de la capital (Couriel, Jack, et. al: 2013:28).

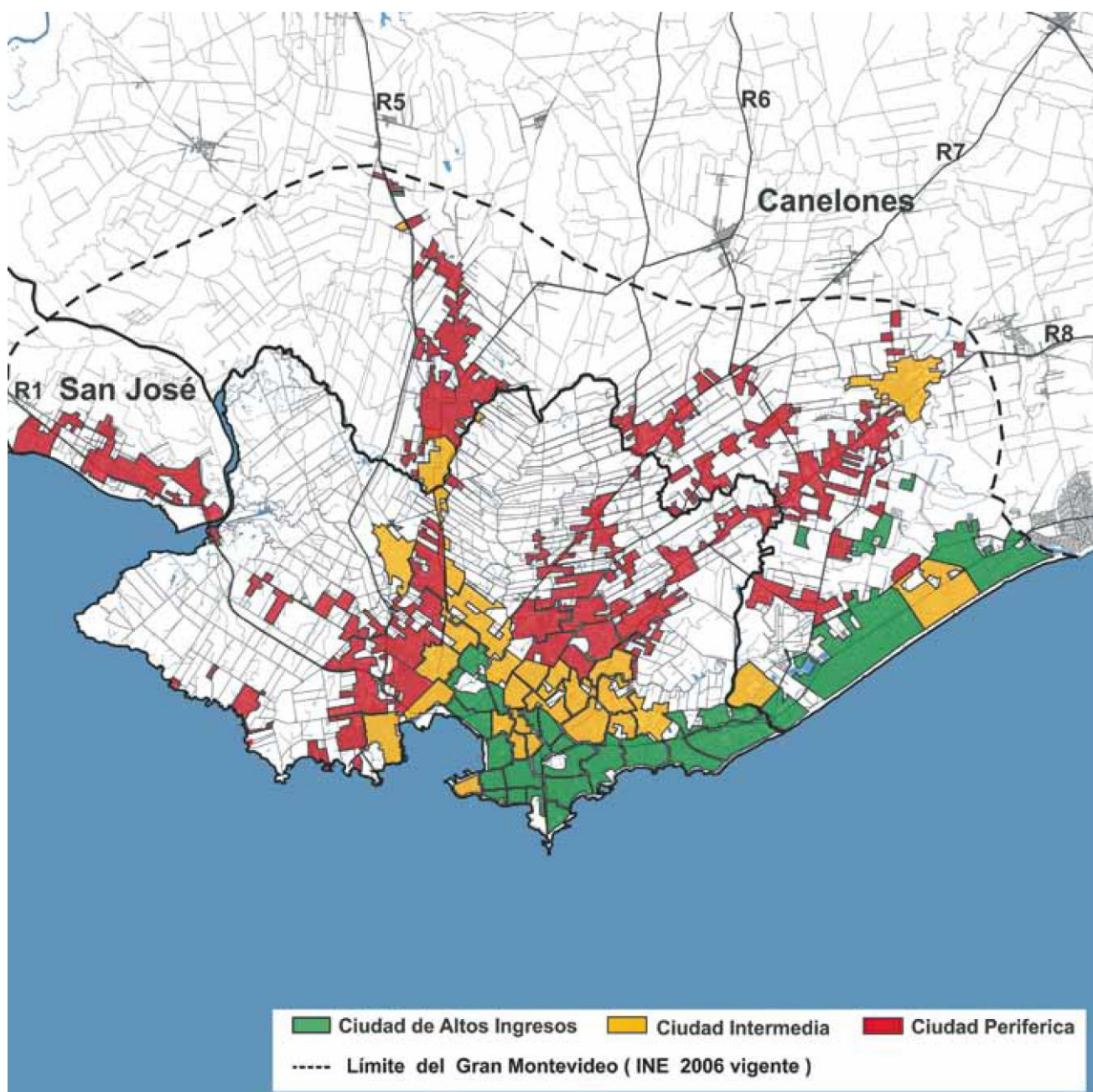


Figura Nro. 2. Fuente Nuestro Tiempo Nro.14, “Vivienda. Donde vivimos los uruguayos”, Jack Couriel y Jorge Menéndez. Pág. 14. Gran Montevideo según sus tres ciudades: periférica, intermedia y de altos ingresos.

Entre los censos 1996 y 2011, Uruguay creció en población 122.000 personas. Montevideo decreció un 2% (de 42 a 40%) y los Departamentos de San José y Canelones crecieron un 30% (Couriel et. al, 2013: 11)¹⁴⁷.

Las tres ciudades a que hace referencia la publicación, son la periférica que se conforma como una corona que va desde el suroeste y se extiende hacia el noreste sin llegar a la costa del Río de la Plata. Se estructura en función de los corredores viales de entrada a la ciudad las rutas nacionales 1, 5, 6, 7, y 8. La ciudad de altos ingresos se ubica en la franja costera del río de la Plata y en algunos barrios al norte de Montevideo. la ciudad intermedia, se encuentra en el

¹⁴⁷ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

medio de las anteriores, sus barrios tienen adecuados servicios urbanos y los residentes tienen ingresos medios (Couriel, et. al. 2013:13)¹⁴⁸

La distribución espacial de las tres ciudades se relaciona con sus indicadores socioterritoriales. En Uruguay la pobreza alcanza el 12% de la población, de las cuales el 16% viven en el Gran Montevideo, y en el resto del país el 9%. En el Gran Montevideo la pobreza se concentra en la ciudad periférica con 29% de personas pobres, 14% en la ciudad intermedia y solo 2% en la ciudad de altos ingresos (Couriel, et. al. 2013:13).¹⁴⁹

La pobreza se expresa tanto en la trama formal como en la informal. La población pobre del tejido formal representa el 12%. En los asentamientos irregulares vive el 10% de la población de Montevideo, siendo pobre, el 53%. (Couriel, et. al. 2013:11)¹⁵⁰

La población de Montevideo entre los Censos 1996 y 2011 se distribuyó con crecimiento en la ciudad periférica y decrecimiento en la intermedia y de altos ingresos, agudizando la fragmentación sociourbana (Couriel, et. al. 2013:13)¹⁵¹

En el período intercensal anterior, entre los años 1985 y 1996, las dinámicas demográficas ya anunciaban esta tendencia. Decrece la ciudad consolidada de Montevideo con población activos altos e intermedios en un 2,7%, contra un 15% de aumento de las periferias, en un escenario de crecimiento de la población total del Departamento de un 2,5%. El área metropolitana de Montevideo, por su parte, crece 20,3% en localidades de activos bajos y 93% en Ciudad de la Costa con población de activos altos e intermedios. (Couriel, 2010: 50)¹⁵²

A la ciudad periférica corresponden los mayores índices de desigualdad y vulnerabilidad. Más del 40% de la población es del quintil más pobre, la maternidad adolescente se da con mayor frecuencia, es más alto el porcentaje de jóvenes que no estudia, ni trabaja, ni busca trabajo, es mayor la presencia de trabajo informal y menor el nivel educativo en relación a la ciudad intermedia y fundamentalmente de altos ingresos (Couriel, et. al. 2013:16)¹⁵³.

La desigualdad se expresa también en las calidades ambientales de los barrios y las condiciones, uso y ocupación de las viviendas. La ciudad periférica representa mayores índices de hacinamiento, peores condiciones de los desagües de aguas servidas, viviendas sin cocina, sin servicios higiénicos o de uso compartido por varias familias (Couriel, et. al. 2013:17)¹⁵⁴.

Desde el punto de vista urbano, las calidades de servicios e infraestructura son notoriamente menores que en el resto de la ciudad. El equipamiento y mantenimiento de espacios públicos es mínimo (aceras, calzadas, plazas, señalizaciones, forestación, alumbrado, paradas de transporte colectivo, entre otros) (Couriel, et. al. 2013:27)¹⁵⁵.

¹⁴⁸ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

¹⁴⁹ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

¹⁵⁰ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

¹⁵¹ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

¹⁵² Couriel, Jack. Op. Cit. 2010.

¹⁵³ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

¹⁵⁴ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

¹⁵⁵ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

Los conjuntos habitacionales degradados y los asentamientos irregulares tienen efectos similares en las periferias críticas en cuanto a la desestructuración de las tramas urbanas, generando percepciones ambientales deficitarias. (Couriel, et. al. 2013:30)¹⁵⁶.

Importa destacar, la distancia entre la ciudad periférica y la de altos ingresos, en términos de indicadores de vulnerabilidad y en términos físicos. Estas no tienen contacto entre sí, lo que profundiza la segmentación social y la segregación urbano-habitacional (Couriel, et. al. 2013:17)¹⁵⁷.

k. Segregación residencial y la gestión territorial montevideana

Durante todo el proceso urbanizador de Montevideo, la gestión territorial ha sido determinante en los procesos de segregación residencial. En el contexto de Estado de Bienestar descrito y aparentemente fundador de las bases de una sociedad urbana mixturada socialmente, las acciones del Estado en cuanto a la gestión del territorio, parecen responder más a presiones del mercado y a las preferencias de clases sociales acomodadas, que a una sociedad con características de igualdad.

El crecimiento de la periferia comienza a fines del siglo XIX a partir de un esquema liberal de gestión del territorio. Venta de solares a plazo con el imaginario de la casa quinta, a partir de la generación de manzanas y fraccionamientos. Se generan tejidos irregulares que contrasta con el trazado de manzana colonial previa. Los encuentros entre ambos tejidos y las vías de comunicación preexistentes generan manzanas de forma irregulares (Cecilio et. al, 1999: 19).¹⁵⁸

En un contexto de prosperidad y expansión urbana de las primeras décadas del siglo XX, la autoridad gubernamental en el territorio (el Municipio de Montevideo) inicia esfuerzos de regulación del crecimiento de la ciudad y sus formas. Con la mirada en la evolución urbana europea, se cuestiona el crecimiento descontrolado y la ciudad industrial promoviendo trazados de barrio jardín sin consideraciones a las formas catastrales previas. En 1930 se concreta el anteproyecto del Primer Plan Regulador de Montevideo que propone intervenciones de sutura del tejido en las discontinuidades generadas, a través de proyectos urbanos que implican afectaciones a la propiedad privada que en su mayoría no se concretaron (Cecilio et. al, 1999: 19- 20).¹⁵⁹

Se ha mencionado ya que con la aprobación de la Ley de Centros Poblados de 1946, se congela el crecimiento de la ciudad de Montevideo, impulsando la densificación metropolitana en los límites del departamento

La construcción de la periferia se dio fundamentalmente por autoconstrucción mediante créditos para vivienda propia en el lote, con plano propio o facilitado por la Intendencia

¹⁵⁶ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

¹⁵⁷ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

¹⁵⁸ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

¹⁵⁹ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

(plano económico). El sector privado accedía a créditos para la construcción de viviendas de alquiler (varias viviendas por lote) hasta 1943 cuando la legislación se orienta a proteger al inquilino congelando los alquileres. Esta política, si bien otorgaba seguridad a los inquilinos para la capacidad de pago de alquileres, desestimuló las inversiones en mantenimiento, generándose deterioros en el stock edilicio (Cecilio et. al, 1999: 29,31) ¹⁶⁰.

También se construyeron conjuntos habitacionales privados y públicos a través del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) fundados en 1912 y 1938 respectivamente. En estos emprendimientos no se previó la gestión del mantenimiento del conjunto por lo que comenzaron a deteriorarse y tugurizarse, con las consecuentes pérdidas de calidades ambientales de los conjuntos y del entorno (Cecilio et. al, 1999: 29,31) ¹⁶¹.

A partir de la segunda mitad del siglo, junto con el estancamiento económico, conflictos político-sociales, golpe de Estado cívico – militar (Katzman, et.al, 2000: 2) ¹⁶², comienzan a verse fracturas en las bases fundacionales de la sociedad urbana montevideana, al igual que en el resto de Latinoamérica, explicitados en los bolsones de pobreza de la periferia de Montevideo, asentamientos informales llamados “cantegriles” (Filgueira, et. al, 2014: 14) ¹⁶³.

En 1956 se realiza el Plan Director de Montevideo, continuando con los intentos planificadores de gestión urbana y que fuera revisado en 1976 y en 1983.

El Plan amplía las zonas para densificación suburbana, asumiendo situaciones ya existentes. Nuevamente se proponen afectaciones para proyectos urbanos a predios privados, que en su mayoría no se llevaron a cabo, generando zonas deprimidas y conflictivas en la ciudad (Cecilio et. al, 1999: 19-20) ¹⁶⁴.

En el marco del Plan Director se proyectan once “unidades de habitación” de gran tamaño, con viviendas y servicios, para sectores populares. Se concretan parcialmente en grandes predios de propiedad Municipal. Estos conjuntos se proponían la erradicación de los “cantegriles”. Se construyeron viviendas mínimas y de emergencia que no cumplen con ninguna condición de habitabilidad. Se planificó para ellas planes de recuperación para las familias, que una vez “recuperadas” accederían a las viviendas definitivas, lo cual nunca se concretó (Cecilio et. al, 1999: 31-32) ¹⁶⁵.

El modelo de las “Unidades de Habitación” imitaba unidades vecinales realizadas en Puerto Rico por el gobierno de Estados Unidos e incorporaba la teoría planificadora de los organismos panamericanos (Bolaña, 2018: 114). ¹⁶⁶

Al mismo tiempo, las clases medias y altas (a partir de los años cuarenta y más marcadamente en los años sesenta), se desplazan del centro de la ciudad hacia la costa este, iniciando un

¹⁶⁰ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

¹⁶¹ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

¹⁶² Katzman, Ruben, et. al. Op. Cit. 2000.

¹⁶³ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

¹⁶⁴ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

¹⁶⁵ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

¹⁶⁶ Bolaña, Maria Jose. Op. Cit. 2018.

proceso de segregación socio-urbana que se agudizó en el resto del siglo (Filgueira, et. al, 2014: 20)¹⁶⁷.

En 1964, la CIDE¹⁶⁸ informa sobre el incremento de la desigualdad habitacional, poniendo en debate un derecho que se dejaba librado al mercado por falta de inversión estatal. Para los autores del informe, Rafael Lorente y Juan Pablo Terra, el déficit de viviendas alcanzaba a 16.000 y se preveían construir 4.200 mediante financiación internacional (Agencia Internacional del Desarrollo – AID- y Banco Interamericano de Desarrollo – BID) (Lorente, 1964:24, en Bolaña, 2018: 77)¹⁶⁹.

La financiación extranjera se inicia en 1962 en el marco de la Alianza para el Progreso, que exigía la realización de planes gubernamentales como contraparte para financiar programas sociales (vivienda, alimentación, educación, salud, etc.) (Bolaña, 2018: 122-123)¹⁷⁰

En 1968 se promulga la Ley Nacional de Vivienda, en un contexto de crisis económica y social ascendente. Con la ley se establece la necesidad de articular las políticas de vivienda y los planes de desarrollo a nivel país. Se esperaba dinamizar la construcción contrarrestando la crisis del sistema financiero. Uno de los caminos elegidos fue la construcción de conjuntos habitacionales de gran tamaño en la periferia (Cecilio et. al, 1999: 31)¹⁷¹.

Una vez votada la Ley y hasta 1973, se concretaron pocos programas de vivienda social, entre ellos la Unidad Misiones y la Unidad N°3 del Cerro totalizando 1044 viviendas en 1972, agrupadas en tiras de dos niveles, con un máximo aprovechamiento del espacio, sin ningún tipo de consideración urbanística (Risso, et. al, 1992:56 en Bolaña, 2018: 156)¹⁷². Cuando se retoman, entre 1973 y 1976, en el contexto del gobierno de facto, se realizan planes para “pobreza crítica”, nuevamente viviendas transitorias – ojivas- y mínimas con reducidos estándares de habitabilidad (Cecilio et. al, 1999: 31)¹⁷³, y en áreas periféricas.

María José Álvarez toma de Katzman (Katzman, 1999: 267 en Álvarez, 2000: 15) el concepto de segmentación residencial generado, para ellos, por las presiones del mercado para impedir iniciativas públicas de localización de viviendas populares en lugares ocupados por clases medias y altas de la población.¹⁷⁴ Las políticas habitacionales del Estado intentan ahorrar recursos con carteras de tierra para viviendas populares en terrenos periféricos y como resultado producen guetos hacinados para la “población marginal urbana” concentrándola en determinadas zonas de Montevideo (Bolaña, 2018: 158-159)¹⁷⁵.

El crecimiento de las periferias urbanas en manos de los sectores populares se profundizó en los años setenta, con población desplazada de áreas centrales, ya sea por imposibilidad de

¹⁶⁷ Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

¹⁶⁸ Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. Se crea en el contexto del gobierno del Partido Nacional en 1960, y fue impulsora de la Ley Nacional de Vivienda nro. 13.728 de 1968.

¹⁶⁹ Lorente, Rafael, 1964 en Bolaña, María José. Op. Cit. 2018.

¹⁷⁰ Bolaña, María José, Op. Cit. 2018.

¹⁷¹ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

¹⁷² Risso, Marta y Boronat, Yolanda. La vivienda de interés social en Uruguay, 1970 – 1983. FCU. Montevideo, 1992 en Bolaña, Op. Cit. 2018

¹⁷³ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

¹⁷⁴ Katzman, Ruben (coord.) Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Oficina de CEPAL, PNUD, Montevideo. 1999 en Álvarez, María José, op.cit. 2000.

¹⁷⁵ Bolaña, María José. Op. Cit. 2018.

continuar sosteniendo un alquiler o por expulsión debido a la falta de políticas públicas de planificación y vivienda. En las décadas del ochenta y el noventa, continúan su crecimiento de forma acelerada.

En 1974 se desregula el valor de los alquileres provocando el abandono de sus hogares de varias familias, ya sea por voluntad propia o por lanzamientos o desalojos. Sin respuestas del Estado que atendiera esta situación, las familias se encontraron sin acceso por vías formales a suelo urbano y vivienda. Según la Consultora DATOS en un estudio realizado en 1995 para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el 31% de los residentes de asentamientos irregulares, provenían de operaciones de desalojo (Cecilio et. al, 1999: 31-32)¹⁷⁶.

El Plan Director revisado en 1983, incluye la exigencia de estudios de “viabilidad urbanística” y la preocupación de establecer normas para la construcción de conjuntos habitacionales en relación a la existencia de servicios públicos y las posibilidades económicas para su mantenimiento y desarrollo (Cecilio et. al, 1999: 25).¹⁷⁷

Las políticas de vivienda de los ochenta para sectores populares fueron los planes 40 semanas y Aquiles Lanza mediante autoconstrucción y ayuda mutua. En los años noventa, con la creación del Ministerio de Vivienda y la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo, se construyen conjuntos habitacionales masivos de baja densidad, viviendas de una planta de 32m2, evolutivas (Cecilio et. al, 1999: 34)¹⁷⁸

En la evolución y discusión sobre políticas habitacionales gubernamentales entre los años 40 y los años 70, el debate y las definiciones políticas se concentraban en la pobreza espacialmente localizada que se hacía visible, los “cantegriles”; omitiendo la pobreza instalada en la trama formal – conventillos, casas de allegados, barrios obreros (Bolaña, 2018: 152-153)¹⁷⁹

Las políticas de vivienda para sectores pobres se basaron hasta los años noventa en la construcción de “arquitectura pobre para pobres”, mínimas, transitorias, sin ningún tipo de aislación térmica ni consideraciones urbanísticas. Localizada en tierras más “baratas”, en zonas de la ciudad en procesos de desintegración socio – territorial (Couriel et. al, 2013: 32)¹⁸⁰.

La creciente problemática de los asentamientos irregulares, comienza a atenderse en los años noventa por la Intendencia de Montevideo, al que luego se incorpora el Ministerio de Vivienda. Se inician procesos de regularización de las ocupaciones ilegales seleccionando en estas primeras instancias, asentamientos cuya antigüedad, consolidación y viabilidad urbanística lo hicieran posible (Cecilio et. al, 1999: 35)¹⁸¹

Las políticas gubernamentales que planteaban la erradicación de cantegriles, propone ahora, mejorar los asentamientos irregulares existentes.

¹⁷⁶ Cecilio et. al, Op. Cit. 1999

¹⁷⁷ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

¹⁷⁸ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

¹⁷⁹ Bolaña, María José, Op. Cit. 2018.

¹⁸⁰ Couriel, Jack; Menéndez, Jorge. Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos. Nuestro tiempo 14 Comisión del Bicentenario, IMPO. Uruguay, 2013/2014.

¹⁸¹ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 1999.

I. Asentamientos irregulares en Montevideo

“El asentamiento precario o informal es la expresión máxima del proceso de segregación... Desempleo, bajos ingresos, alta pobreza, ausencia de protecciones laborales, precariedad ambiental, irregularidad del acceso al “techo” escasas oportunidades para participar en el tipo de interacción social que facilita la movilidad ascendente.” (Filgueira, et. al, 2014: 33)¹⁸².

María José Álvarez (Álvarez, 2000: 8)¹⁸³ define asentamientos irregulares como al

*“...conjunto de edificaciones que han sido construidas por sus propios habitantes, sobre terrenos ilegalmente ocupados, que presentan condiciones materiales deficientes... Los terrenos ocupados, al constituir los intersticios de la trama urbana disponibles, no son en muchos casos aptos para viviendas... Esto supone una **situación disfuncional, de riesgo, para la ciudad en su conjunto.**”(negrita en el original)*

Los asentamientos irregulares son producto de la respuesta encontrada por parte de la población de permanecer en lugares centrales de la ciudad. *“La ocupación de un terreno aparece entonces como una salida posible... de encontrar un lugar en el mundo, de resistir la desafiliación”*. La contracara de la pérdida de activos en relación al Estado y al mercado, se traduce en la resistencia del capital social, la comunidad que genera la producción de los asentamientos y las experiencias previas de los individuos (Álvarez, 2000: 29)¹⁸⁴.

Por estructuras de oportunidades se entiende el acceso a bienes, servicios o al desempeño de actividades, que inciden en el bienestar de los hogares, permitiendo o facilitando a miembros del hogar a hacer uso de sus propios recursos o a adquirir nuevos (Katzman 1999: 21, en Álvarez 2000: 24).¹⁸⁵

La informalidad urbana de los llamados cantegriles, tuvo un crecimiento lento y sostenido y “por goteo”, es decir sin planificación previa, ni líderes políticos comunitarios, ni vínculos con partidos políticos. (Álvarez, 2009:110 en Bolaña, 2018: 29-30)¹⁸⁶

Couriel y Menéndez diferencian los cantegriles de los asentamientos irregulares, señalando el origen de estos a partir de la crisis económica de 1982¹⁸⁷. En los años noventa, como consecuencias ya mencionadas de los procesos de desindustrialización y precarización laboral

¹⁸² Filgueira, et. al. Op. Cit. 2014.

¹⁸³ Álvarez, María José. Op. Cit. 2000

¹⁸⁴ Álvarez, María José, 2000. Op. Cit.

¹⁸⁵ Katzman, Ruben (coord.) Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Oficina de CEPAL, PNUD, Montevideo. 1999 en Álvarez, María José, op.cit. 2000.

¹⁸⁶ Álvarez, María José, “Contentious urbanization from below: land squatting in Montevideo, Uruguay”, University of Pittsburgh, USA, 2009; en Bolaña, María José. Op. Cit. 2018.

¹⁸⁷ En 1982, se produjo en Uruguay una crisis económica llamada “La tablita”, corolario de una política económica establecida desde 1976, que provocó aumento del desempleo, de las tasas de interés doméstico, de la inflación y que finalizó con el quiebre del sistema financiero con una devaluación superior al 100%. Ver Notaro, Jorge. 2017. [La-dictadura-y-el-capital-financiero-Uruguay-1973-1984](https://www.hemisferioizquierdo.uy) en <https://www.hemisferioizquierdo.uy>

producto del modelo económico neoliberal, se produce un nuevo crecimiento. Entre 2001 y 2003, con la última crisis financiera sufrida por el país, vuelven a tener crecimiento. La tolerancia y la falta de oferta urbano habitacional por parte del sistema político, es otro factor que contribuye al crecimiento y consolidación de las ocupaciones informales (Couriel et. al, 2013: 29-30)¹⁸⁸. Además, el crecimiento endógeno, por reproducción de las propias familias.

Son expresión de la contradicción de la sociedad industrial, capitalista y urbana. Ya no es posible encontrar explicaciones en el significado atribuido al término “cantegril”, que desde la mirada urbana y moderna del siglo pasado, fundamentaban su existencia en las dificultades de la población migrante de adaptarse a la vida urbana (Bolaña, 2018: 186)¹⁸⁹.

Los asentamientos irregulares originados en el período 1990 – 2005, son ocupados en su mayoría mediante “invasiones planificadas” (Álvarez, 2009:110 en Bolaña, 2018: 29-30)¹⁹⁰, generalmente con la anuencia del sector político o del Estado en alguna de sus formas.

Las formas de ocupación, las distribución morfológica, el tamaño y distribución de lotes, los espacios reservados para uso comunitario, ya sea al aire libre o construcciones para merendero, policlínicas, etc. se pueden interpretar, dice Álvarez, como una resistencia a la desintegración, una voluntad de integración a la ciudad, de dar respuesta a la exclusión (Álvarez, 2000: 34)¹⁹¹. En este sentido es significativo el relevamiento realizado en 1984 de Asentamientos Irregulares que muestra que el 48% de los jefes de hogar de los asentamientos provenían de una viviendas formal, y en 1994, el 57% (INTEC, 1995, en Álvarez, 2000: 34)¹⁹²

Álvarez plantea que el capital social de los asentamientos permite la sobrevivencia, pero difícilmente sea útil como puente de integración social (Álvarez, 2000: 39)¹⁹³. La falta de interacción con personas de activos más elevados, que puedan ser nexos para oportunidades de trabajo y acceso a servicios y la exposición de niños y jóvenes a otros modelos de roles que hayan podido hacer uso de sus activos con la consecuente consecución de mejoras en su bienestar, profundizan la segmentación. La falta de interacción con el entorno, termina por establecer elementos propios de una subcultura en un barrio, donde lo que se activa es un proceso de reproducción intergeneracional con tendencia a consolidarse. Niños y jóvenes son quienes tienen mayor permeabilidad a los modelos dominantes que surgen en el entorno social inmediato (Katzman, 1999: 298-299 en Álvarez, 2000: 38).¹⁹⁴ La resistencia a la desafiliación y la capacidad de recomponer lazos sociales tiene estrecha relación con las modificaciones en la estructura de oportunidades.

¹⁸⁸ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013.

¹⁸⁹ Bolaña, María José. op. Cit. 2018.

¹⁹⁰ Álvarez, María José, 2009, op.cit.; en Bolaña, María José. Op.Cit. 2018.

¹⁹¹ Álvarez, María José, 2000. Op. Cit.

¹⁹² INTEC. Relevamiento de Asentamientos Irregulares en Montevideo, 1995, en Álvarez, María José, op. Cit. 2000

¹⁹³ Álvarez, María José, 2000. Op. Cit.

¹⁹⁴ Katzman, Ruben (coord.) Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Oficina de CEPAL, PNUD, Montevideo. 1999 en Álvarez, María José, op.cit. 2000.

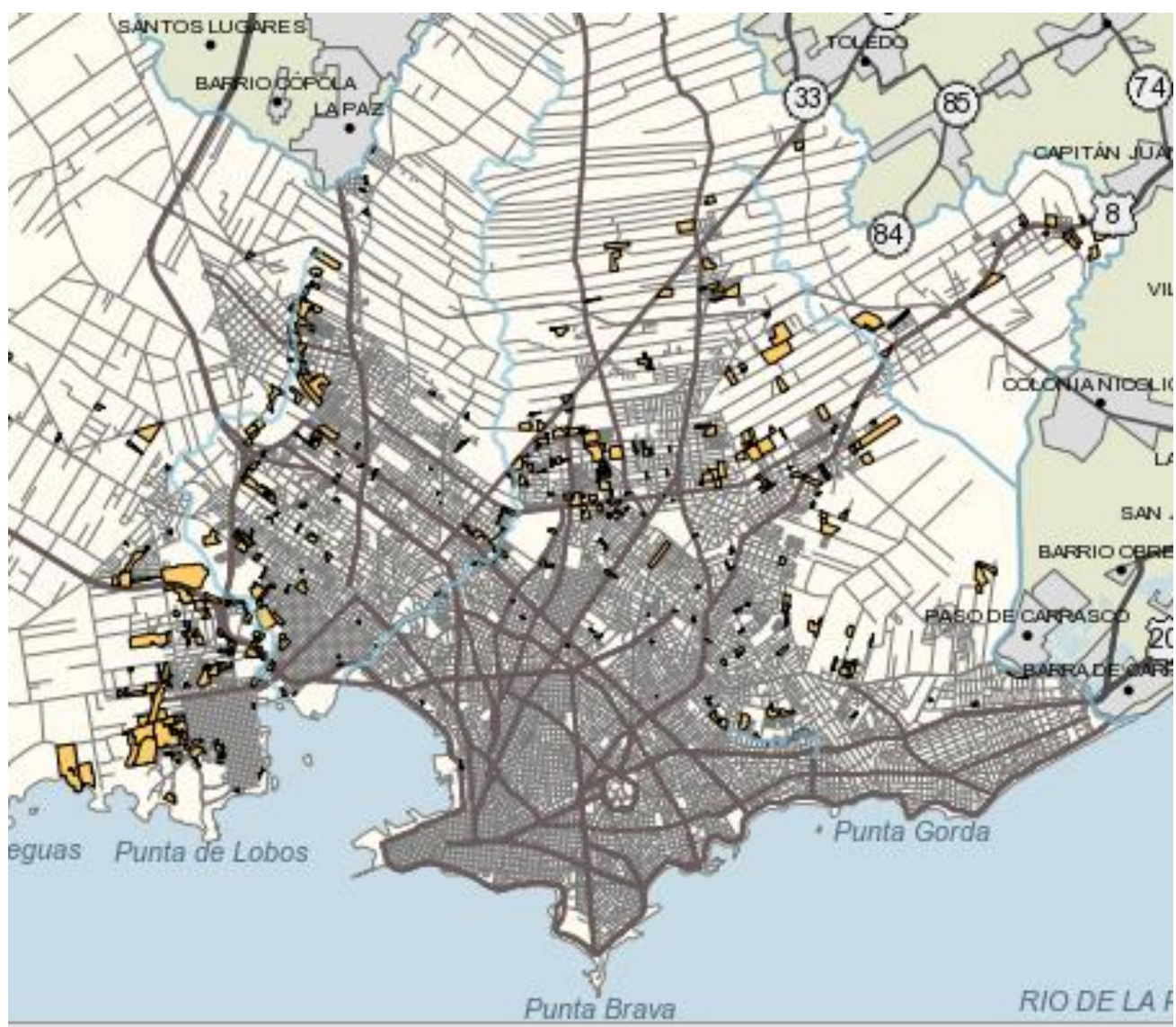


Figura Nro. 3. Ubicación asentamientos irregulares Montevideo. Fuente sig.pmb

II. Capítulo 2

Metodología

El territorio de la ciudad es el resultado de la sumatoria de tensiones entre el Estado y su intento planificador-regulador, el mercado, las crisis económicas, las resoluciones de los hogares –la sociedad, - a lo largo del tiempo-. Los territorios heredados, generados, las opciones de gestión, las fragilidades de las políticas públicas, el retraimiento del Estado y el retorno de un Estado débil a la hora de enfrentar las presión del mercado.

En este apartado nos proponemos profundizar en la temática de las ocupaciones informales, en el contexto de la segregación sociourbana y la consolidación de periferias descrito.

El Estado, dentro de sus políticas de atención a la pobreza y segregación sociourbana incorpora desde los años 90 el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, en sustitución de los anteriores planes y programas que pretendían erradicar los “cantegriles”.

Las formas de ocupación del territorio, como se ha venido mencionando y en relación a los activos de la población y las estructuras de oportunidades, tienen relación directa con sus capacidades en cuanto a organización, gestión de las ocupaciones y su sostenimiento en el tiempo.

Indagaremos en la trayectoria de la informalidad urbana en Montevideo a partir de la evolución de tres asentamientos irregulares que fueron intervenidos por el Estado para integrarlos a la trama sociourbana. Se parte de la hipótesis que tanto el camino transitado por estos barrios, como los resultados a partir de la intervención del Estado en cuanto a su “regularización”, son directamente proporcionales a las capacidades de la población de poner en funcionamiento sus estructuras de oportunidades; pero también a su locación en relación al entorno inmediato y al entramado urbano.

a. Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)

Los Programas de Mejora de Barrio o de Integración de Asentamientos Irregulares, son recursos que algunos Estados latinoamericanos han implementado a través de Contrato - Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para regularizar la informalidad urbana, ante situaciones de hecho.

En América Latina, el BID comienza a financiar programas de mejoramiento barrial en Chile, a principios de los años 80. Luego Colombia, Brasil, Argentina, Bolivia, entre otros (Brakarz, José et al. 2002, 25)¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Brakarz, José et al. 2002, 25. Ciudades Para Todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios. Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Disponible en <https://publications.iadb.org>.

En Uruguay la intervención del Estado en asentamientos inició con el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), en el año 1999, a partir del Contrato – Préstamo 1186-OC entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Presidencia de la Republica.

Para Montevideo, el contrato de préstamo fue acompañado del Decreto Departamental 28.655, que establecía definiciones, pautas y objetivos para la “regularización” de asentamientos, en concordancia con el contrato firmado por Presidencia.¹⁹⁶

En el objeto del contrato se expresa (Contrato de préstamo, Anexo I, 1999:1)¹⁹⁷:

“El objeto del Programa es mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. Para lograr el objeto del Programa se procurará: (a) mejorar la focalización y coordinación de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana; (b) promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector de vivienda, de modo de favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas de bajo costo; y (c) articular acciones del sector público y de organizaciones de la sociedad civil, estimulando la organización comunitaria e integración social de las comunidades beneficiadas por el Programa.”

El objeto se desarrolla a través de los siguientes componentes (Contrato de préstamo, Anexo I, 1999: 1-2)¹⁹⁸:

“Mejoramiento de barrios: Este componente consiste en actividades de mejoramiento urbano y servicios sociales en asentamientos irregulares, así como actividades necesarias para regularizar las propiedades y otorgar títulos de propiedad a los residentes de lotes en dichos asentamientos¹⁹⁹. Asimismo el componente incluye la radicación de los asentamientos elegibles y el reasentamiento de las familias para áreas próximas, siempre que sea necesario trasladarles por razones urbanísticas o ambientales.

El componente se divide en:

Inversiones Directas: Corresponde a obras y servicios realizados en el interior de los asentamientos, tales como: (a) obras de infraestructura (redes de agua potable; saneamiento; redes de alcantarillado, conexiones domiciliarias, disposición o tratamiento; drenaje pluvial; vialidad; redes de electricidad; alumbrado público; parques, protección ambiental entre otros); (b) equipamientos sociales (guarderías infantiles; establecimientos escolares; centros de salud; centros comunitarios; instalaciones deportivas); (c) reubicación (construcción de soluciones habitacionales, preferentemente localizadas en el área de los asentamientos para familias que tengan que ser reasentadas como resultado de la regularización de las vías o por ubicarse en áreas de riesgo ambiental); (d) regularización de propiedades

¹⁹⁶ Decreto Departamental 28.655 de 1999. Disponible en <http://pmb.mvotma.gub.uy>

¹⁹⁷ Contrato de Préstamo 1186 OC de 1999. Disponible en <http://pmb.mvotma.gub.uy>

¹⁹⁸ Contrato de Préstamo 1186 OC de 1999. Disponible en <http://pmb.mvotma.gub.uy>

¹⁹⁹ “Excepto cuando se trate de equipamientos relacionados con inversiones sociales y no haya terrenos disponibles dentro del asentamiento.” contrato de préstamo 1186-OC, 1999, Anexo I

(asistencia técnica y jurídica para la regularización de la propiedad de las tierras en los asentamientos).

Obras Complementarias: Corresponde a obras y servicios ubicados fuera del área de los asentamientos, que sean requeridas para viabilizar los proyectos de mejoramiento de barrios, principalmente estableciendo las conexiones con las redes de servicios de saneamiento y vialidad; conductos de agua y de saneamiento; estaciones de bombeo y reservorios de agua; plantas de tratamiento locales; y obras de drenaje. La inversión total en obras complementarias no superará el 12% de los costos directos del Programa.

Desarrollo Comunitario y Preinversión: Consiste en estudios de preinversión de los proyectos. Los contratos de preinversión incluirán la ejecución de actividades de desarrollo comunitario y la supervisión de la ejecución de las obras y servicios.

Estrategias de prevención: ... consiste en la promoción de cambios en las políticas y prácticas actuales que influyen en la generación del problema de los asentamientos irregulares o contribuyen para su solución.

Revisión de Políticas Urbanas. Consiste en: (a) el apoyo técnico a Gobiernos Departamentales participantes del Programa, en la revisión de normas y procedimientos de carácter urbanístico; y (b) la elaboración de una propuesta de revisión del marco normativo, financiero e institucional del sector de la vivienda.

Fondo de Garantías para Alquileros. Consiste en la elaboración de un estudio de factibilidad para la constitución de un fondo que otorgue garantías para el alquiler de viviendas a familias de bajos ingresos. Este fondo será operado por una Organización no Gubernamental (ONG). El capital semilla de dicho fondo será financiado con recursos de la contrapartida local.

Fortalecimiento institucional. Consiste en las actividades de fortalecimiento institucional. Serán dirigidas a los organismos participantes y coejecutores del Programa, como las Intendencias y el MVOTMA. Incluirán cursos y talleres de capacitación de los equipos técnicos y asistencia técnica específica.

Sistema de Monitoreo. Incluye el diseño e implantación de un sistema de evaluación de impactos del Programa, mediante la realización de encuestas a los beneficiarios.”

En 2002, se establece un Reglamento Operativo para la puesta en práctica del Programa donde se definen los siguientes objetivos (RO 1186-OC, 2002: 8)²⁰⁰:

“El objetivo general del Programa es mejorar la calidad de vida de los residentes de los Asentamientos Irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social

²⁰⁰ Reglamento Operativo Programa de Integración de Asentamientos Irregulares Préstamo BID N° 1186/OC-UR, 2002. Disponible en <http://pmb.mvotma.gub.uy>

a su entorno urbano. Como forma de reducir en el futuro el crecimiento del problema, se busca también: (i) mejorar la focalización y coordinación de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana; promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector de vivienda, de modo de favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas de bajo costo; y articular acciones del sector público y de organizaciones de la sociedad civil, estimulando la organización barrial y la integración social de las comunidades beneficiadas por el Programa.

Los objetivos específicos del Programa abarcan la implementación y financiamiento de la ejecución de las acciones en las áreas de prevención, requeridas para evitar la generación de nuevos asentamientos y el crecimiento de los existentes, su regularización y actualización de los servicios sociales y de infraestructura hasta alcanzar los niveles de prestaciones del barrio formal circundante, y la integración del asentamiento al barrio.”

Para el logro de sus objetivos, el PIAI se propone (RO 1186-0C, 2002: 8):

“Dotar de infraestructura básica, servicios sociales y títulos de propiedad a los residentes de los asentamientos irregulares mejorando su calidad de vida y su integración al entorno urbano inmediato.

Promover un modelo eficiente para la ejecución de programas urbanos y sociales altamente focalizados y para la incorporación de los residentes de los asentamientos irregulares al contexto formal urbano.

Apoyar la actualización de los instrumentos de control del desarrollo urbano, de las normas regulatorias sobre la disposición del suelo, la edificación y la promoción de la inversión en soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos, a los efectos de prevenir la reiteración del fenómeno.

Estimular los procesos de organización barrial, de modo de mejorar los niveles de integración social y asegurar la sustentabilidad de las intervenciones del Programa.

Promover la implantación de equipamientos y programas barriales - en particular los servicios sociales de salud, educación y capacitación a jóvenes - que complementen los programas sectoriales en curso, con el objeto de mejorar los niveles de integración social en los Asentamientos Irregulares y su entorno urbano.

Proponer e implementar acciones con el objetivo de limitar el crecimiento y evitar la formación de nuevos Asentamientos Irregulares.”

El impacto, desde el punto de vista urbano en el Asentamiento y el entorno de estos programas, resulta tangible en la medida que implican obras de infraestructura urbanas visibles, que “igualan” las áreas intervenidas al resto de la ciudad formal. El fuerte peso de las transformaciones físicas que implica la intervención, sumado a la pretensión de abordar la cuestión territorial integralmente, convierte a estos Programas, en una herramienta con gran potencial en la mitigación de la desigualdad socioterritorial.

El BID establece en el Reglamento Operativo citado (RO 1186-0C, 2002: 14)²⁰¹ los requisitos de elegibilidad para los asentamientos:

- *al menos la mitad de la población resida en el asentamiento previo a enero de 1996;*
- *50% de sus viviendas no cuente con red de saneamiento;*
- *ubicado en zona metropolitana de Montevideo o en áreas urbanizables o potencialmente urbanizables de ciudades de más de diez mil habitantes en el resto del país;*
- *al menos 40 lotes de los cuales el 75% esté ocupado por viviendas;*
- *no asentado en áreas de reserva ecológica, preservación ambiental, patrimonio turístico, arqueológico o de dominio público;*
- *que no exista litigio judicial en la titularidad de los predios.*

El Decreto Departamental 28.655 por su parte incorpora a estos criterios de elegibilidad la posibilidad de dotar en corto o mediano plazo, de servicios sociales necesarios: educativos y/o de salud, ofertas de trabajo y/o esparcimiento con financiamiento de los organismos competentes. Que al menos la mitad de sus viviendas no requieran relocalización y que las que deban relocalizarse tengan financiación fehaciente. Que no esté asentado en suelo inundable y que no se consoliden situaciones ambientales inconvenientes con la regularización. Que la dotación de infraestructura urbana sea posible para todos los lotes del asentamiento (accesibilidad, agua potable, saneamiento a red u otros sistemas aceptados por la normativa, energía eléctrica). Que la consolidación del asentamiento sea tal que la mayoría de las viviendas estén construidas con materiales estables. Respecto a la titularidad de los predios, deben ser en propiedad pública o privada si es ocupada por los propios propietarios. Cuando sea a terceros, solo es posible regularizar si se procede a la compra o expropiación²⁰².

La investigación no pretende verificar el cumplimiento de los objetivos del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, en el entendido que las transformaciones que se producen en el territorio, trascienden sus propios objetivos. Lo que se observa en relación a las intervenciones en el marco del PIAI, es fundamentalmente el componente *Mejoramiento de Barrios*²⁰³, buscando interpretar el efecto de las transformaciones generadas y su potencial para revertir procesos de segregación socio-territorial en el contexto de cada barrio a estudiar.

Así como los planes de erradicación de cantegriles, buscaron “adaptar” a la población allí residente - mediante el traslado a unidades de habitación con viviendas y servicios- , a la vida urbana; el proceso de regularización, busca integrar a la ciudad formal al territorio informal inserto en la ciudad.

Se requiere además de inversión en infraestructura y equipamiento urbano, capacidad de transformación del territorio. Los activos de la propia comunidad son condición necesaria para favorecer procesos de integración. El éxito de los procesos que impulsa el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, dependerá de las capacidades de técnicos e

²⁰¹ Reglamento Operativo, 2002 Disponible en <http://pmb.mvotma.gub.uy>

²⁰² Decreto Departamental 28.655 de 1999. Disponible en <http://pmb.mvotma.gub.uy>

²⁰³ Contrato de Préstamo 1186 OC de 1999, Anexo I, pag. 1-2. Disponible en <http://pmb.mvotma.gub.uy>

instituciones, pero fundamentalmente, de las condiciones territoriales y de los activos con que cuente la población del asentamiento y también, la de sus vecinos.

Es con esta hipótesis, que se propone observar el pasaje a la formalidad en términos de integración sociourbana. Para esto se toma como marco teórico metodológico las dimensiones de análisis desarrolladas en el documento “Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos”²⁰⁴ coordinado por la Arquitecta Martha Cecilio para el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en el marco del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares en 2008²⁰⁵.

b. Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos

El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) contrata en el año 2008, la realización de una consultoría de manera de “*que contribuya a orientar y priorizar las intervenciones a realizar por el PIAI-MVOTMA*” (Cecilio, et. al, 2008: Sección I, 7)²⁰⁶, dando como resultado el documento “*Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos*”, para todo el país.

En el documento se establece la necesidad de plantearse escenarios en materia de políticas urbano- habitacionales en un contexto más amplio que el propio Programa y considera el capital social de los AI y sus entornos para la definición de intervenciones coordinadas de diferentes actores, que potencia la organización social existente. (Cecilio, et. al, 2008: Sección I, 7)²⁰⁷

En la investigación se referencia como antecedentes la evaluación realizada por Interconsult sobre la actuación del PIAI entre los años 2000 y 2004 y la publicación INE – PNUD de 2006, “Situación de la vivienda en el Uruguay” de Carlos Casacuberta que concluyen en la necesidad de incorporar al PIAI nuevos insumos de conocimientos socio-territoriales para mejorar su operativa. Las fortalezas encontradas tienen que ver con el intento de integrar transversalmente la dimensión socio – organizativa de los vecinos junto a las mejoras urbanas y habitacionales, la incorporación del sub-programa baños y la diversidad en las calidades de los proyectos urbanos. (Cecilio, et. al, 2008: 8)²⁰⁸.

Como debilidad, establecen la lógica de atención caso a caso, la ausencia de planes municipales zonales con visión prospectiva que sean previos a la intervención del programa, las frágiles gestiones municipales una vez finalizadas las intervenciones. (Cecilio, et. al, 2008: 8-9)²⁰⁹.

²⁰⁴ Cecilio, Martha y ots. Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos. Proyecto PNUD URU 05/005. MVOTMA. PIAI. 2008.

²⁰⁵ Proyecto PNUD URU 05/005 – MVOTMA / PIAI.

²⁰⁶ Términos de referencia para la Consultoría de Coordinador del Proyecto en Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²⁰⁷ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²⁰⁸ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²⁰⁹ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

Estas evaluaciones también encuentran tres áreas problema, la tendencia a realizar equipamientos sociales y realojos dentro de los límites del asentamiento, la elección de programas con insuficientes fundamento que junto a debilidades institucionales, generaron efectos no deseados (localización de nuevos asentamientos, extensión de mancha urbana), contribuyendo a la consolidación de la segregación urbano- residencial y segmentación social que se pretendía evitar. (Cecilio, et. al, 2008: 9)²¹⁰.

El estudio de Casacuberta, en base a la Encuesta Continua de Hogares de 2006 muestra que el 60% de los hogares de los asentamientos están bajo la línea de pobreza. Pero dentro de la pobreza total del país, solo el 14% de los hogares pobres vive en asentamientos. El informe revela además que existe un alto porcentaje, en 2006, de jefes de hogar ocupados en los asentamientos. Esta información contribuye al argumento de atender a los asentamientos irregulares en un contexto de carencias críticas más amplio, identificando áreas de precariedad, que en la periferia combina distintas realidades urbano – habitacionales problemáticas, los asentamientos irregulares, los conjuntos habitacionales estatales en situación de riesgo y el parcelario formal empobrecido. (Cecilio, et. al, 2008: 9)²¹¹.

En este sentido, el documento plantea como objetivo la necesidad de obtener continuidades urbanas que propendan a una mejor integración social una vez realizada la intervención de PIAI; entendiendo al territorio como un todo donde operan sistémicamente las múltiples dimensiones que atraviesan la sociedad y su forma de asentarse. Promueven la actuación en áreas donde existan mayores posibilidades de integración social, considerando identidades barriles y tejido social existente. (Cecilio, et. al, 2008: 7)²¹².

Con estas consideraciones definen criterios para establecer núcleos de áreas de intervención al que llaman ADI, en torno a la articulación de tres dimensiones del conocimiento: territorial, socioeconómica y socioorganizativa (Cecilio, et. al, 2008: 7, 13)²¹³.

Los criterios de definición de núcleos de ADI, reconoce, en primer lugar categorización de uso del suelo, macroestructura vial territorial, centralidades zonales y locales, cuencas hidrográficas. (Cecilio, et. al, 2008: 18)²¹⁴.

A esta primer definición se incorpora las condiciones socio-económicas de la población de los AI y sus entornos inmediatos; también sus aspectos organizativos (Cecilio, et. al, 2008: 18)²¹⁵.

A partir del análisis de la definición de ADI, se interrelacionan en una caracterización ponderada que permite establecer prioridades y plantear sugerencias en cuanto a estrategias de intervención (Cecilio, et. al, 2008: 7)²¹⁶.

²¹⁰ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²¹¹ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²¹² Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²¹³ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²¹⁴ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²¹⁵ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²¹⁶ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

La ponderación se establece con el siguiente enunciado matemático:

$$\text{PONDERACIÓN} = ((\text{PUT}) 65\% + (\text{PSU}) 35\%)R, \text{ donde}$$

PUT corresponde a la aptitud de integración urbana (3 para adecuada, 2 para aceptable, 1 para inadecuado)

PSU corresponde a la dimensión socio – económica y puntúa 3 para favorable, 2 para algo favorable y 1 para desfavorable.

R refiere a las restricciones legales y reglamentarias para el uso residencial del suelo y puntúa entre 1 y 0, por lo que implica un factor de exclusión a la intervención. (Cecilio, et. al, 2008: 25)²¹⁷.

Se describen someramente las dimensiones mencionadas y los criterios de ponderación evaluados para cada una, en el entendido que explican y clarifican las hipótesis teóricas tomadas en esta investigación.

i. Dimensión territorial

La aptitud de integración urbana refiere a la dimensión territorial donde se consideran las continuidades urbanas en el entendido que contribuyen en la generación de centralidades, mejora el acceso a servicios comunitarios y atenúa barreras perceptivas. (Cecilio, et. al, 2008: 13)²¹⁸.

La ponderación de la dimensión territorial (PUT) considera la situación del asentamiento irregular y su entorno en relación a la adecuación de los tejidos residenciales informales y formales en términos de integración urbana. El grado de consolidación de los tejidos residenciales de los entornos, en el entendido que a mayor consolidación, mayores condiciones de integración física; se consideró a partir de la antigüedad de los tejidos, la conformación de manzanas y la ocupación habitacional, independientemente de la categorización de suelo normativa y de las formas tipomorfológicas de ocupación. La conformación de la trama del tejido residencial informal, observando el tamaño de las manzanas. La superficie de la manzana y la legibilidad urbana observada del largo de tramos de calle, de la existencia de al menos una calle vehicular que atravesase o sea tangente, de dimensiones adecuadas y a través de las percepciones espaciales, sosteniendo que las continuidades del espacio público mitigan situaciones frontera entre Asentamientos Irregulares y la accesibilidad a servicios urbanos considerando la distancia del baricentro del ADI a los estructuradores urbanos y a las centralidades. (Cecilio, et. al, 2008: 21-23)²¹⁹.

Desde el punto de vista ambiental, también constituyente del PUT, se considera las posibilidades de acceder a agua potable, saneamiento, la condición de inundabilidad, existencia de basurales, de zonas de relleno y de zonas de protección ambiental. (Cecilio, et. al, 2008: 21)²²⁰.

²¹⁷ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²¹⁸ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²¹⁹ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²²⁰ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

Se observa las restricciones legales de uso del suelo (R), en función de la titularidad (público o privado), afectaciones por normativa o ambientales, servidumbres y acceso a infraestructuras. (Cecilio, et. al, 2008: 21)²²¹.

ii. Dimensión socioeconómica

La dimensión socioeconómica, se observa atendiendo a la coexistencia o no de distintos sectores sociales, mediante la construcción de indicadores de la población del asentamiento y el entorno. Se considera que mayor heterogeneidad socioeconómica tiene mayor potencialidad de integración sociourbana (PSU). (Cecilio, et. al, 2008: 23).²²²

La ponderación de PSU se realizó mediante la aplicación de los indicadores contruidos a núcleos de ADI y a los ADI específicamente. Los indicadores tienen que ver con la distribución del ingreso y la dispersión del mismo en el entorno, para los agrupamientos de ADI. Los ADI se califican en relación a la presencia de otros asentamientos irregulares en el ADI, y presencia de área rural. (Cecilio, et. al, 2008: 23).²²³

iii. Dimensión socio-organizativa

La dimensión socio-organizativa, se incorpora en el entendido que constituye un potencial para la existencia de capital social comunitario. Las ocupaciones informales de tierras requieren de organizaciones socioterritoriales y estrategias conjuntas para la obtención de servicios básicos. (Cecilio, et. al, 2008: 25).²²⁴

Se caracterizan áreas geográficas de los Asentamientos y sus entornos, de acuerdo a su entramado social y su calidad comunitaria, a partir de la descripción de identidades barriales y locales expresada en los sentimientos de pertenencia, en el grado de consolidación de los AI y en la caracterización de redes barriales e institucionales (Cecilio, et. al, 2008: 25).²²⁵

La naturaleza de las organizaciones barriales, caracterizadas por su inestabilidad y una tendencia a resolver problemas coyunturales y la construcción de caracterizaciones en función de las percepciones de informantes calificados, implican que no se incorpore esta dimensión con un criterio numérico de ponderación, aunque si permita identificar el grado de

²²¹ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²²² Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²²³ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²²⁴ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²²⁵ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

vinculación con el tejido urbano formal en relación con la caracterización socioeconómica. (Cecilio, et. al, 2008: 26).²²⁶

“Por entramado social, definimos la relación establecida entre la población que habita en la trama urbana formal y la que habita en la trama urbana informal, en las áreas geográficas definidas previamente. Estrechamente relacionado con el entramado social se configura un grado de calidad comunitaria, definido por la densidad y calidad organizacional, potenciando o no acciones colectivas de mejora de la calidad de vida de las poblaciones que habitan en áreas geográficas” (Cecilio, et. al, 2008: 60).²²⁷

iv. Síntesis

El documento de referencia, interrelaciona las tres dimensiones, afirmando que las continuidades urbanas contribuyen a la generación de centralidades, atenuando barreras perceptivas lo que contribuye además, a mejorar la accesibilidad a servicios comunitarios. La reproducción de la pobreza y la exclusión social, tenderá a ser menor donde existe interacción entre distintos sectores socio-económicos, posibilitando la acumulación de activos de capital social, el acceso a oportunidades y a modelos de rol con resultados exitosos. Por otra parte, la identificación con identidades barriales y locales, vinculado a entramado social y comunitario positivo, constituye un potencial para reforzar y construir políticas de integración social capaces de restablecer vínculos significativos con la comunidad.

Asumiendo estas afirmaciones como hipótesis ciertas para el presente documento, se estudia el devenir de tres asentamientos intervenidos por el PIAI.

Se indagará sobre la trayectoria y los efectos de la intervención estatal de los asentamientos y en relación a sus entornos y a sus capacidades de influencia a mayor escala.

²²⁶ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

²²⁷ Cecilio, Martha et. al. Op.cit. 2008.

III. Capítulo 3

Estudio de casos

a. Selección

Para la selección de casos a estudiar se buscaron, dentro de la cartera de asentamientos intervenidos por el PIAI²²⁸ priorizando los siguientes parámetros: implantación urbana, no contar con situaciones de inundabilidad que requieran realojos, área, cantidad de hogares y personas, existencia de equipamiento comunitario como parte de la intervención, fecha de las intervenciones, posibilidades de acceso a datos (gráficos, escritos, orales).

Desde la hipótesis que el asentamiento ubicado en áreas urbanas consolidadas tiene mayor potencial en cuanto a las posibilidades de revertir procesos de segregación y exclusión, se eligieron barrios cuya implantación urbana formaran parte de una trama mayor consolidada, descartando los enclaves, con pocas o nulas posibilidades geográficas de generar continuidades urbanas.

En este sentido, se seleccionaron los asentamientos regularizados Boix y Merino, San Antonio y Barrios Unidos, ubicados en el Departamento de Montevideo, en los barrios Malvín Norte, Lavalleja y Casavalle respectivamente.

Con distintas fechas y modalidades de ocupación, los tres barrios, tienen una importante llegada de ocupantes en el entorno de los años 90, iniciaron el proceso de regularización entre 2005 y 2006 y lo finalizaron entre 2011 y 2012.

Para el estudio de los casos se cuenta con fotos aéreas de 1967 y 1985, aportadas por Servicio Geográfico Militar del Ministerio de Defensa Nacional; imágenes satelitales obtenidas en internet de los últimos 15 años; documentación gráfica y escrita de los Proyectos de regularización de cada barrio elaborado por los Equipos Técnicos Multidisciplinarios; información socio urbana obtenida por servicio de información geográfica de los sitio web de la Intendencia de Montevideo, del MVOTMA, del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, de la Dirección Nacional de Catastro y del Programa de Mejoramiento de Barrios; Caracterización Física y Social de los Asentamiento Irregulares y sus entornos; datos del censo nacional de 1996 y 2011; indicadores solicitados y aportados por la Base de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; entrevistas a actores institucionales técnicos y políticos y a referentes locales; recorridas y fotografías tomadas en campo.

²²⁸ Ver en www.pmb.gub.uy



Figura 4: Asentamientos en estudio. Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital de Montevideo y relevamiento documental.

b. Caracterización y definición del ámbito.

Para el estudio de los barrios se define un ámbito territorial que incluye cada asentamiento y su entorno considerando continuidades urbanas, morfología de los tejidos y forma de ocupación de los predios, accesibilidad a infraestructura urbana, estructura vial en relación a las posibilidades de conectividad cercanas (barrios vecinos, CCZ, Municipio, etc.) y a la ciudad de Montevideo.

i. Boix y Merino.

Boix y Merino se encuentra en Montevideo en el Municipio E, Centro Comuna Zonal (CCZ) 6, Barrio Malvín Norte.

El CCZ 6, se encuentra ubicado al Noroeste del Municipio, teniendo como límite con el CCZ 5 al sur, la calle Avenida Italia, conector departamental e interdepartamental. Al este limita con el CCZ 8, en la calle Alejandro Gallinal, conector barrial.

Según censo de 2011, en el Centro Comunal Zonal 6 hay 59.030 personas en 22.455 hogares²²⁹.

Malvín Norte, donde se encuentra ubicado Boix y Merino, ocupa el lugar 24 de los 62 barrios de Montevideo, en cuanto al porcentaje de población con al menos una NBI²³⁰, alcanzando un 30,5%. (Calvo, et. al. 2013: 35)²³¹

Malvín Norte, se ubica en el perímetro conformado entre las calles Minnesota - Isla de Gaspar²³², la calle Hipólito Irigoyen, hasta Camino Carrasco y Avenida Italia.

Es atravesado por el arroyo Malvín que circula casi paralelo a Avenida Italia, delimitando dos sectores, al sur y al norte del arroyo.

²²⁹ Las porciones de territorio incluidas en los CCZ de 1996 y de 2011 difieren, por lo que no es posible hacer una comparación certera para los tres CCZ a los que pertenecen los asentamientos en estudio.

²³⁰ Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para el INE son 6 y se vinculan al acceso a vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort, educación. Calvo, Juan José, et. al. Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. INE. UDELAR. MIDES. PNUD. OPP. 2013: 11

²³¹ Calvo, Juan José, et. al. Op. Cit. 2013

²³² El tramo comprendido entre Avda. Italia y la Rambla Euskal Erria en Malvín Norte corresponde a la calle Minnesota. Al norte de la Rambla es la calle Isla de Gaspar.

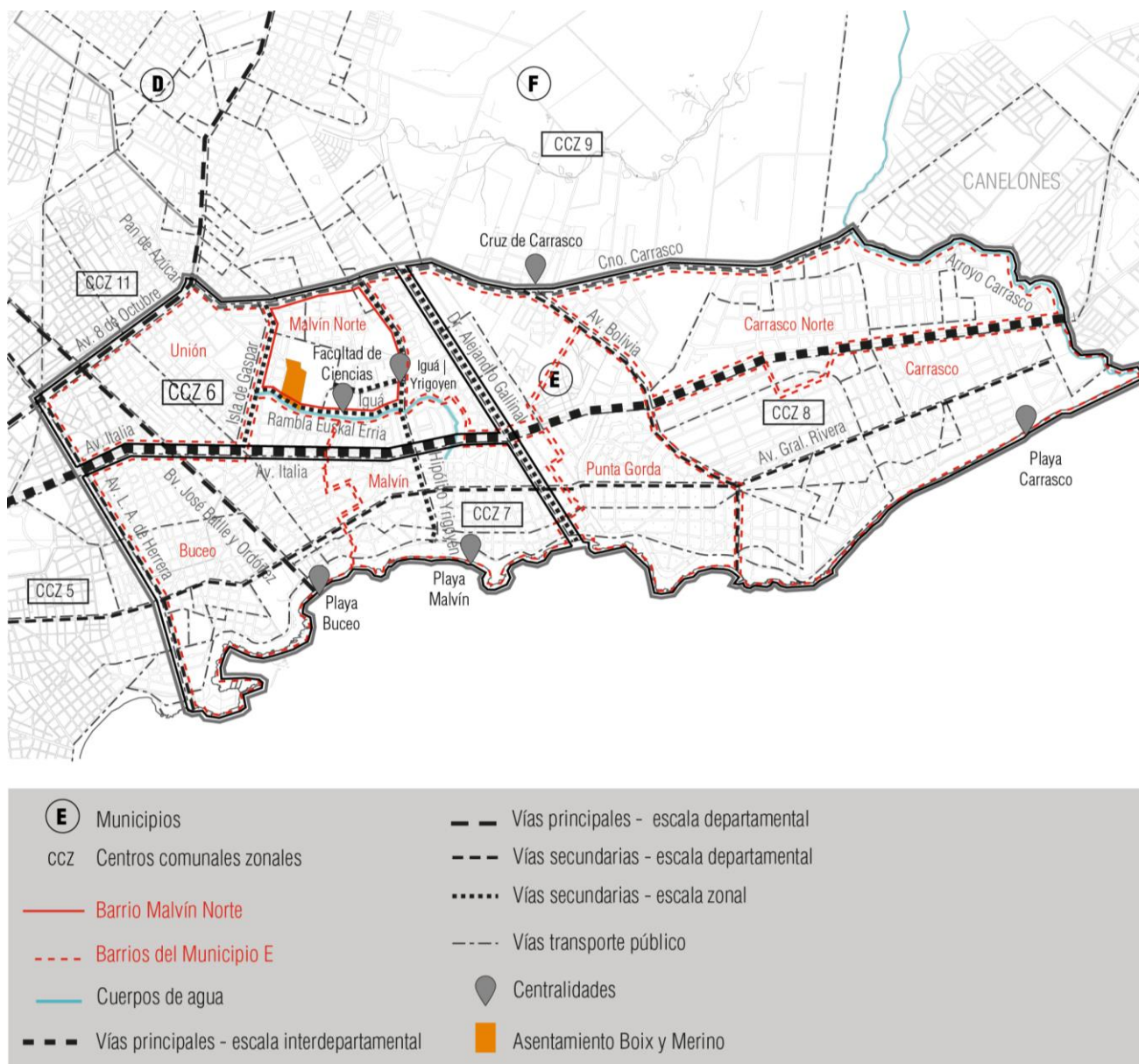


Figura 5. Municipio D. Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital de Montevideo, información geográfica sitio web Intendencia de Montevideo y relevamiento documental.

Al sur predomina un tejido residencial consolidado, aunque de manzanas irregulares. Al norte, se caracteriza por la heterogeneidad de formas de ocupación del territorio, generadas a través de una sumatoria de loteos privados, ocupaciones irregulares, cooperativas de vivienda y distintos planes de vivienda estatales²³³ que coexisten con usos de suelo no habitacional en programas con grandes áreas de ocupación: centros educativos, clubes deportivos, industrias. El resultado es un tejido heterogéneo, con manzanas de gran tamaño de muy baja ocupación de suelo con densidades de población bajas y medias.

En el sentido norte sur, en el perímetro señalado, las calles Isla de Gaspar, Continuación Matajojo e Hipólito Irigoyen, se constituyen conectores con el entorno, a la vez que límites internos entre áreas diferenciadas con similares características.

²³³ Euskal Erria, Plan Aquiles Lanza, INVE.

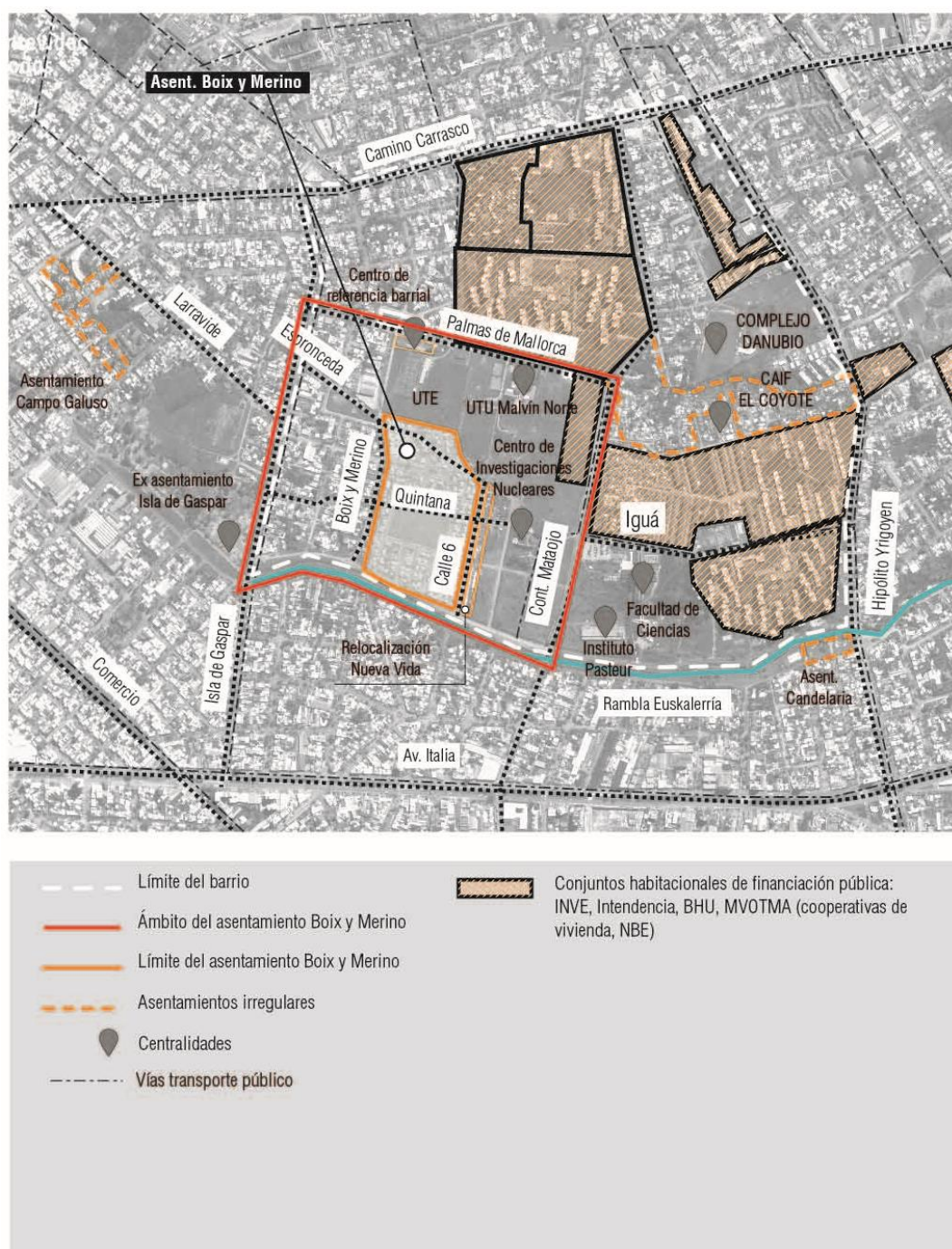


Figura 6. *Ámbito Boix y Merino Fuente: elaboración propia en base a relevamiento documental, imagen satelital de Montevideo, recorridos de campo.*

Dentro de estas áreas diferenciadas, el ámbito de estudio del asentamiento Boix y Merino y su entorno corresponde a la zona delimitada por las calles Isla de Gaspar, Palma de Mallorca, Matajojo y Rambla Euskal Erria. Los límites los establecen los cortes que representan estas calles en el entramado barrial. A ambos márgenes de cada una de estas calles, se identifican variantes en las formas de ocupación y uso del suelo.

Son calles con rol de conectores desde y hacia el barrio, a la vez que determinan sectores diferenciados menores. Con excepción de la Rambla Euskal Erria, concentran el transporte colectivo y servicios locales, por lo que tienen un tránsito que supera la escala barrial.

El asentamiento Boix y Merino ocupa el área delimitada al Oeste por la calle Boix y Merino, al Norte Espronceda y lotes frentistas, al Este calle 6 y rambla Euskal Erria al Sur.

Al Oeste, se encuentra con tejido residencial de mayor consolidación y tamaño de manzanas más regulares. Al Norte y al Este, limita con megamanzanas que contienen programas arquitectónicos no residenciales (educación técnica superior, educación terciaria, centros deportivos, instalaciones de UTE²³⁴). El límite Este del asentamiento, finaliza en un frente de viviendas en un largo de tres cuadras (relocalización Nueva Vida) y continúa la manzana sin más construcciones y loteos, hasta llegar a predios de propiedad de instituciones educativas, siendo el Centro de Investigaciones Nucleares de la Universidad de la República, la única construcción entre continuación Mataojo y las viviendas del asentamiento. Al sur el límite es el arroyo Malvín, con ocupación de tejido residencial en sus márgenes.

El acceso al barrio Boix y Merino desde el Norte y desde el Este, se realiza a través de calles inacabadas, sendas o trillos. La calle Boix y Merino fuera del límite del asentamiento y hasta la calle Mallorca, donde finaliza, es de balasto con desagües pluviales incompletos. Igualmente oficia como conector al resto del barrio y sus servicios a través de la línea de transporte colectivo por la calle Mallorca que conecta tanto para el Centro de Montevideo como para la centralidad de Malvín Norte en Iguá e Hipólito Irigoyen y la Cruz de Carrasco. Al Sur, con el arroyo como límite, el acceso es peatonal. La única vía adecuada de acceso y salida al asentamiento son las calles Hilarión de la Quintana, Menorca y Espronceda, vías que no tienen continuidad más allá del asentamiento y que hacia el Este conectan con las calles Isla de Gaspar y Larravide, vías conectoras con el Centro de Montevideo en transporte colectivo y el barrio Unión como centralidad cercana.

En el predio de UTE ubicado al Norte y con frente a la calle Mallorca, contiene el Centro de Referencia Barrial.

²³⁴ UTE: Usinas y Transmisiones Eléctricas. Empresa de distribución de energía eléctrica estatal.

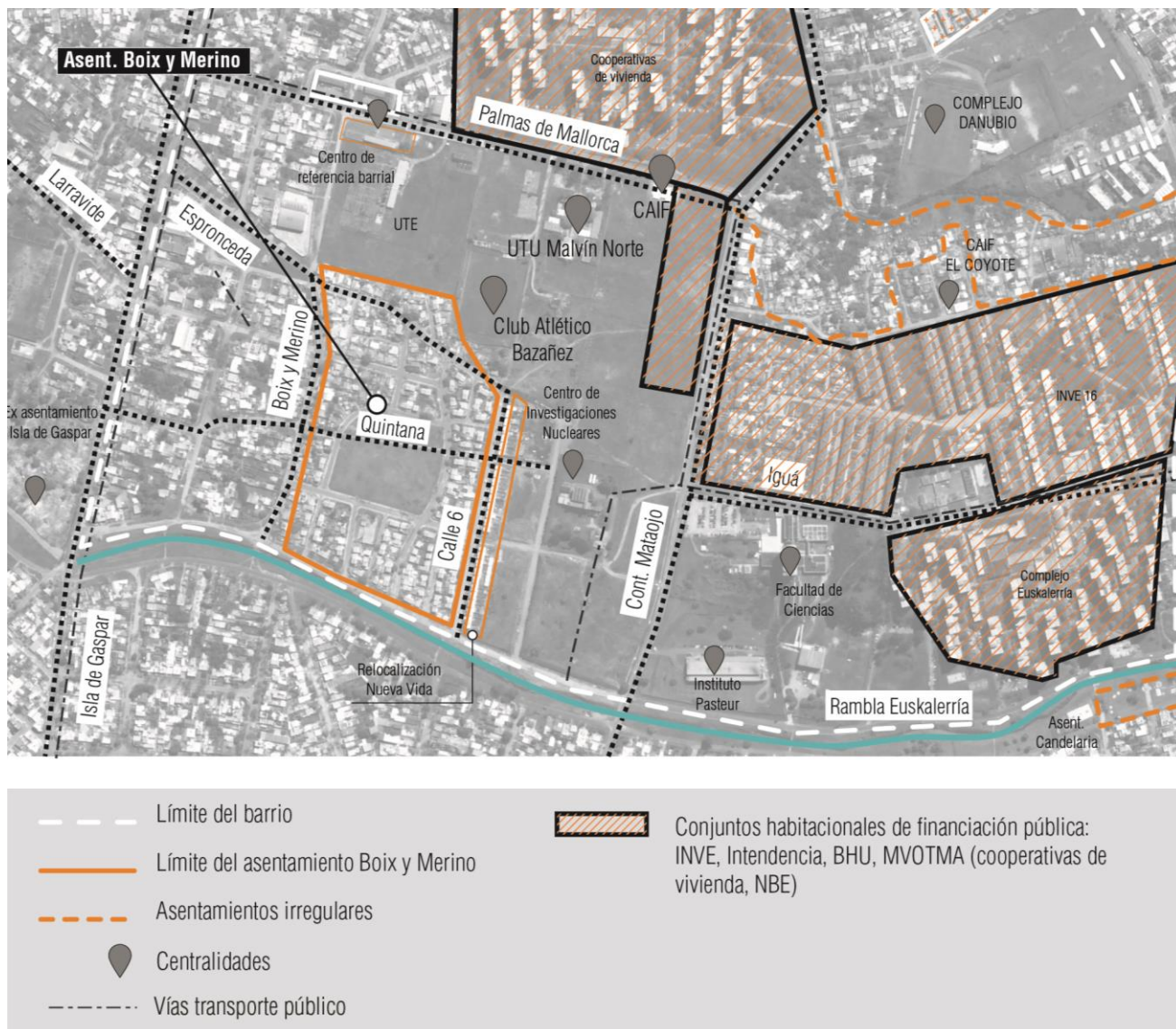


Figura 7. Boix y Merino Fuente: elaboración propia en base a relevamiento documental, imagen satelital de Montevideo.

ii. San Antonio

San Antonio se ubica en Montevideo en el Municipio G, CCZ 13, barrios Peñarol – Lavalleja.

El CCZ 13 según censo de 2011, cuenta con 93.927 personas en 32.102 hogares.

Peñarol – Lavalleja, ocupa el lugar 17 en cuanto al porcentaje de población con al menos una NBI, alcanzando un 34,7%.²³⁵

El Barrio Lavalleja, está delimitado por el Arroyo Miguelete al sureste, Bulevar Avenida José Batlle y Ordoñez al suroeste, Avenida de las Instrucciones al Noroeste y Aparicio Saravia al Noreste. Perteneció a la cuenca del Miguelete, por lo que está comprendido en el Plan Especial del Arroyo Miguelete de 2004.

En el Plan Especial del Arroyo Miguelete de la Intendencia de Montevideo, Lavalleja pertenece al tramo 3, delimitado entre el Camino al paso del Andalúz y Bulevar José Batlle y Ordoñez²³⁶

El barrio Lavalleja, tiene una conformación tipomorfológica heterogénea dentro de un amanzanado mayoritariamente regular, de cuadrícula tradicional. San Antonio se ubica en Lavalleja Sur conformado por el triángulo conformado por Avenida de las Instrucciones, Bulevar José Batlle y Ordoñez y el Arroyo Miguelete.

Se distinguen tres sectores diferenciados en Lavalleja Sur en cuanto a formas de ocupación y uso del suelo. En toda el área del barrio, hay distintas formas de ocupación de suelo para uso residencial, vivienda individual en loteo privado y vivienda colectiva de distintos planes y financiaciones por parte del Estado.

El centro del barrio, que ocupa las manzanas que van desde la calle Avenida de las Instrucciones al Arroyo Miguelete con límite en el Camino General Máximo Santos y Camino Edison, está conformado mayoritariamente por manzanas regulares y loteo para uso residencial en predios individuales.

Desde Camino Edison y hasta Aparicio Saravia, el amanzanado es heterogéneo, con grandes manzanas hacia Aparicio Saravia e Instrucciones y usos de suelo comercial, industrial y educativo. Hacia el Arroyo Miguelete, las manzanas se achican conteniendo loteo individual para viviendas privadas y plan estatal Núcleos Básicos Evolutivos por un total de 660 viviendas²³⁷ conformando manzanas con viviendas de 32m2 apareadas, con una lógica urbana que lo aísla del entorno.

²³⁵ Calvo, Juan José y ots. Op.cit. Pág.35.

²³⁶ Plan Especial del Arroyo Miguelete. Memoria de Información. Pág. 5. Disponible en www.montevideo.gub.uy

²³⁷ Couriel, Jack. Op.Cit. 2010: 84

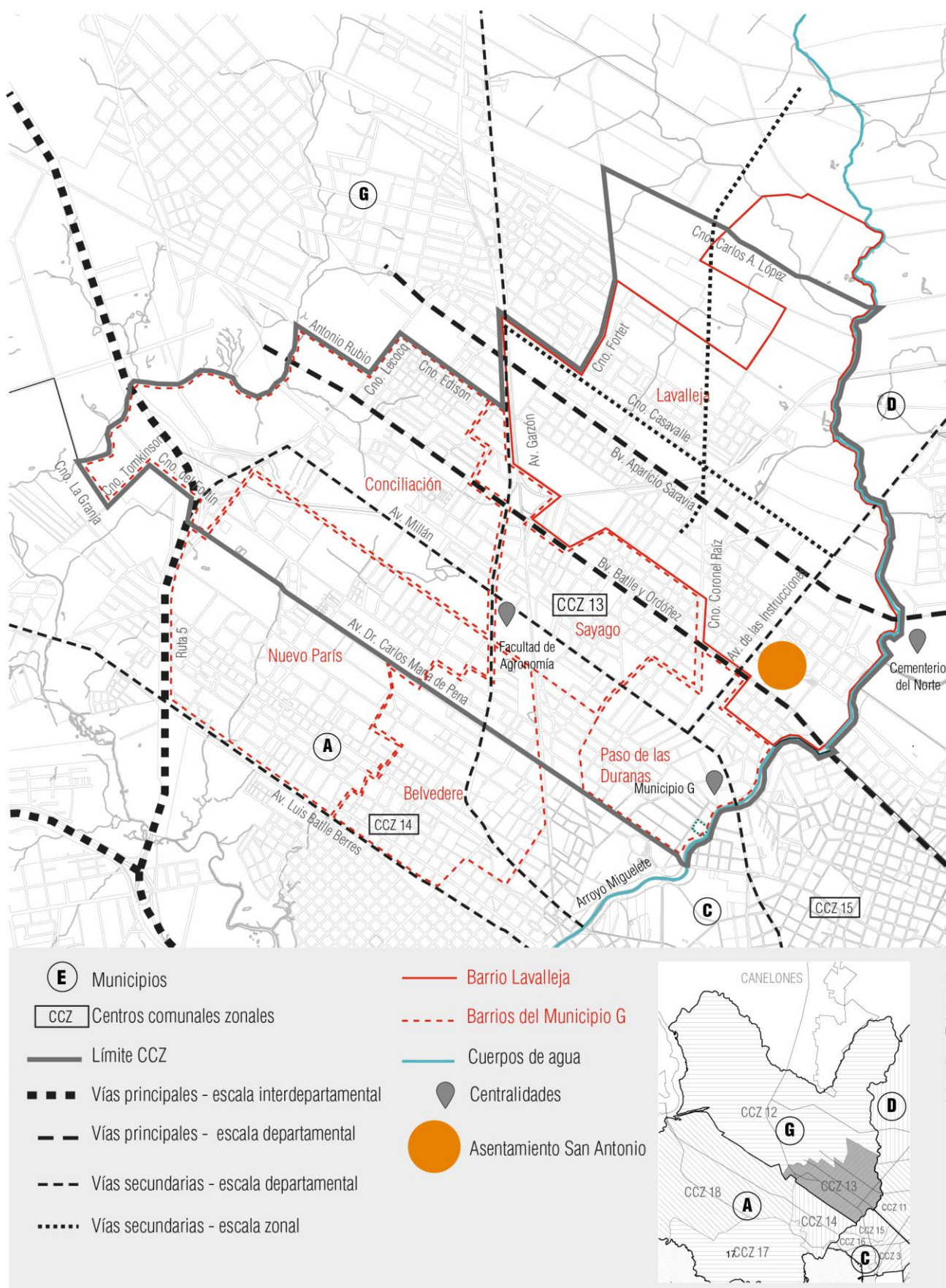


Figura 8. CCZ13. Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital de Montevideo, información geográfica sitio web Intendencia de Montevideo y relevamiento documental.

El tercer sector, corresponde al ámbito establecido para San Antonio y su entorno en el marco de esta investigación y es el perímetro formado por el Camino General Máximo Santos, Avenida de las Instrucciones, Avda. José Batlle y Ordoñez y el Arroyo Miguelete. Representa el entramado urbano más heterogéneo del sector.

Desde Avenida de las Instrucciones y hasta el Arroyo Miguelete, pueden observarse variadas implantaciones de distintas tipologías urbano-habitacionales: BHU, INVE, Cooperativas, tejido formal en predios privados, Plan 40 Semanas con 60 viviendas de dos dormitorios en una sola planta, retiro unilateral, en predios de 200m² con jardín y fondo²³⁸; Plan Aquiles Lanza que corresponde viviendas municipales de emergencia, regularización del barrio San Antonio, asentamientos irregulares sobre la ribera del Miguelete.

En la Memoria de Información del PAEM, se caracteriza esta zona, afirmando que la acción pública ha generado áreas enclavadas con serios problemas de integración urbana y social y concentración de población carenciada.²³⁹

El ámbito delimitado para San Antonio en el marco de esta investigación con límites en las calles Avenida de las Instrucciones, bulevar José Batlle y Ordoñez, camino General Máximo Santos y Arroyo Miguelete, comprende parte del sector previsto para el proyecto urbano de 1950 “Proyecto de Urbanización para viviendas vinculadas al Parque Costanero del arroyo Miguelete”, que incluía la avenida Parque de 50 metros de ancho desde el camino Coronel Raíz hasta la proyectada Rambla Costanera que no se concretó. La ocupación de las franjas próximas al arroyo Miguelete, se extienden hasta camino Edison, creando un área continua de fuerte desintegración. El PAEM relevó 895 viviendas en seis asentamientos (incluyendo a San Antonio)²⁴⁰

Esta multiplicidad de formas de uso y ocupación del suelo, da como resultado un tejido de difícil lectura, con escasas conectividades desde y hacia el área. Sobre Camino Santos es donde puede observarse mayor regularidad en las formas de ocupación, en ambas aceras, manteniendo una escala barrial, con ancho de calles y veredas adecuadas y oficiando a la vez de vía de entrada y salida del barrio hacia la Avenida de las Instrucciones.

A ambos lados de esta Avenida, con excepción del área que ocupa San Antonio y la esquina con la Avenida José Batlle y Ordoñez, el fraccionamiento es homogéneo, con uso de suelo predominante residencial. Al suroeste, el Bvar. José Batlle y Ordoñez (ex Propios), estructurador metropolitano, avenida de gran escala, que por su ancho de faja representa un corte desde el punto de vista urbano en la escala local. Al Este el arroyo Miguelete límite natural del crecimiento de la mancha urbana.

²³⁸ Plan Especial del Arroyo Miguelete. Memoria de Información. Pág. 116.

²³⁹ Plan Especial del Arroyo Miguelete. Memoria de Información. Pág. 116.

²⁴⁰ Plan Especial del Arroyo Miguelete. Memoria de Información. Pág. 140.



Figura 9. Lavalleja Sur. Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital de Montevideo, información geográfica sitio web Intendencia de Montevideo y relevamiento documental.

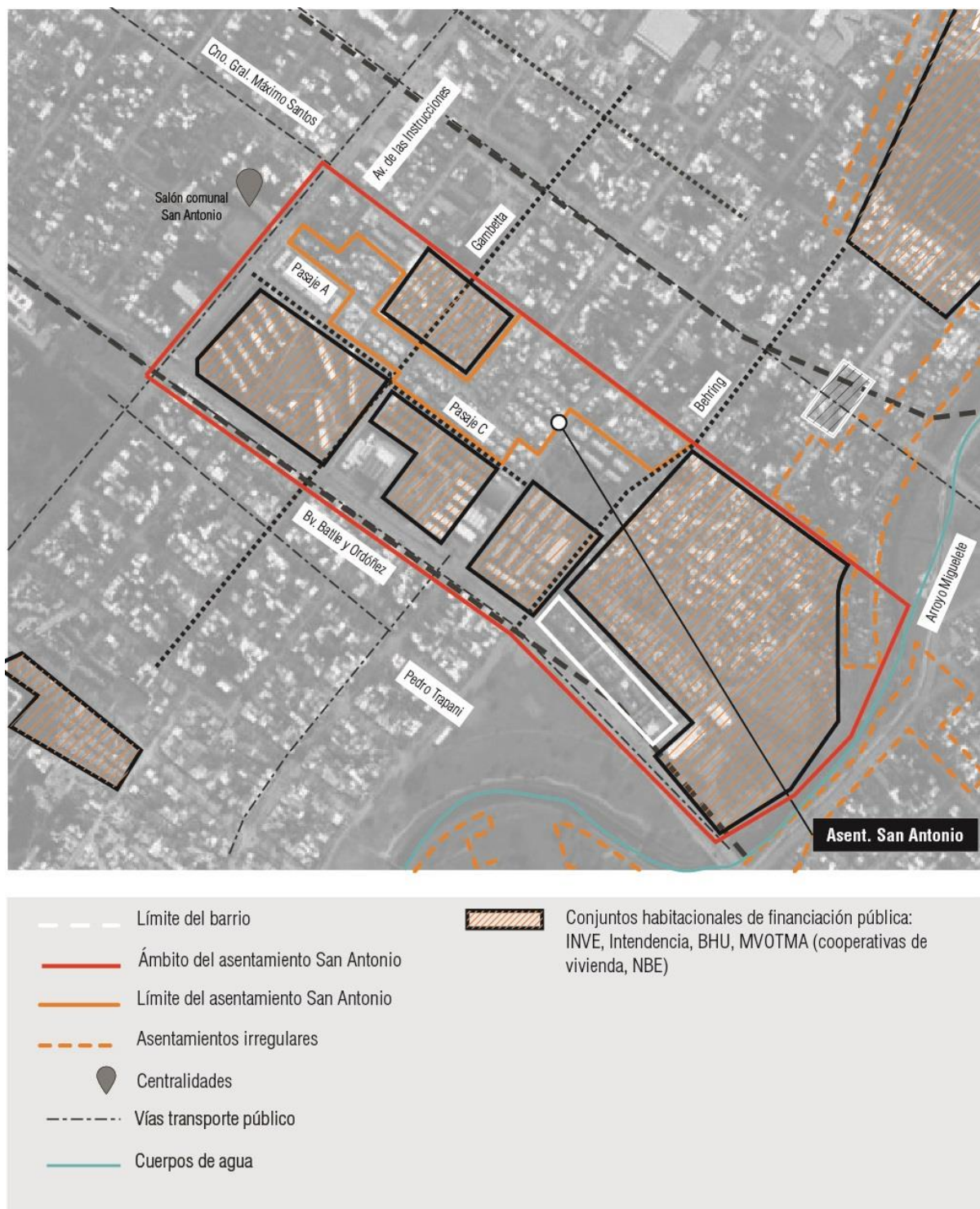


Figura 10: Ámbito San Antonio. Fuente: elaboración propia en base a relevamiento documental, imagen satelital de Montevideo, recorridos de campo.

El atravesamiento Norte- Sur, que conecta hacia el Bulevar José Batlle y Ordóñez, se realiza por el límite del perímetro, Avenida de las Instrucciones, con carácter de conector departamental e interdepartamental pero sin las condiciones adecuadas para tales usos. Internamente la circulación Norte – Sur, se realiza por las calles Gambetta y Behring, de carácter local. Ambas calles tienen un ancho de faja menor que Camino Santos, largos de manzanas diferentes, y frentes urbanos diferenciados –viviendas, muros, fabricas.

En el sentido Este-Oeste, el atravesamiento del sector se realiza por sus límites Camino Santos y Bulevar José Batlle y Ordoñez e internamente por las calles Pasaje A y Pasaje C.

La Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua, Covimt 9 tiene 172 viviendas construidas en tiras de hasta 4 niveles. Ocupa la manzana delimitada por Behering, Avenida José Batlle y Ordoñez, Zubiría- Deaulafoy y Paralela a Camino Santos. Dentro de su predio, mantiene la franja de afectación de la Avenida Parque a exigencia del gobierno de Montevideo a principios de los años 80. En el año 84, el Gobierno Nacional implanta en la franja de la Avenida parque al sur de Behering el Plan 40 semanas, y en el año 85, al lado, el Plan Aquiles Lanza con financiación estatal y por autoconstrucción.

Dentro de este ámbito, San Antonio se encuentra implantado en el centro de un sector que está limitado por grandes manzanas con viviendas colectivas, complejos habitacionales del INVE, cooperativas de vivienda con poca interacción con el entorno hacia el Bulevar José Batlle y Ordoñez. Hacia Camino Santos, convive con planes de vivienda de loteo individual (INVE), loteo formal y lotes para usos educativos. Culmina en la calle Behering, límite que integra una gran manzana con viviendas colectivas

La franja que ocupa San Antonio entre la calle paralela a Batlle y Ordoñez y el pasaje de D, son predios afectados para la Avenida Parque prevista en el “Proyecto de Urbanización para viviendas vinculadas al Parque Costanero del arroyo Miguelote” de 1950.

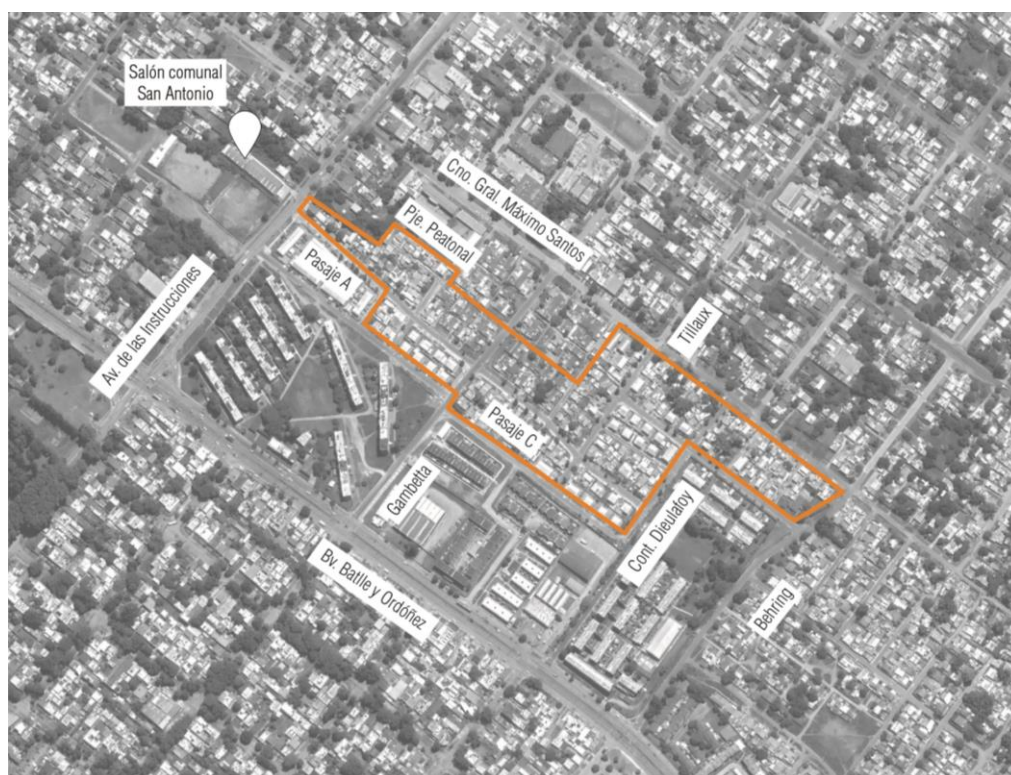


Figura 11. San Antonio Fuente: elaboración propia en base a relevamiento documental, imagen satelital de Montevideo.

iii. Barrios Unidos

Barrios Unidos comprende los Asentamientos Barrios Unidos, Domingo Arena (3 de Agosto) y Curitiba. Se ubica en Montevideo en el Municipio D, CCZ 11, barrio Casavalle.

El CCZ 11 se encuentra en el sector sur del Municipio y limita con el CCZ 10 en las calles Camino Capitán Lacoste, Avenida Don Pedro de Mendoza y Aparicio Saravia.

Según el censo de 2011, el CCZ 11, cuenta con 135.269 personas en 45.042 hogares.

De los 62 barrios identificados por el INE, Casavalle, barrio al que pertenece Barrios Unidos, representa el sector de Montevideo con mayor índice de pobreza, con un 60,1% de personas con al menos una NBI²⁴¹

Casavalle presenta un amanzanado irregular, combinando grandes manzanas de usos productivos, industriales, rurales, predios militares, con tejido residencial también irregular y que combina una multiplicidad de planes de vivienda estatales con loteo privado.

Dentro de la irregular delimitación de Casavalle, Barrios Unidos se encuentra en el límite Noroeste, al sur de la cuña que se genera con el encuentro de AV. Gral. San Martín y Avda. de las Instrucciones y al norte de Aparicio Saravia.

Tanto Avenida de las Instrucciones como Avenida San Martín, ofician de límites entre el suelo urbano y rural, límites barriales a escala local y conectores a escala departamental y nacional. En sentido transversal, el Bulevar Aparicio Saravia, constituye un conector de la ciudad.

²⁴¹ Calvo, Juan José y o/s. Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. INE. UDELAR. MIDES. PNUD. OPP. Pag.35.

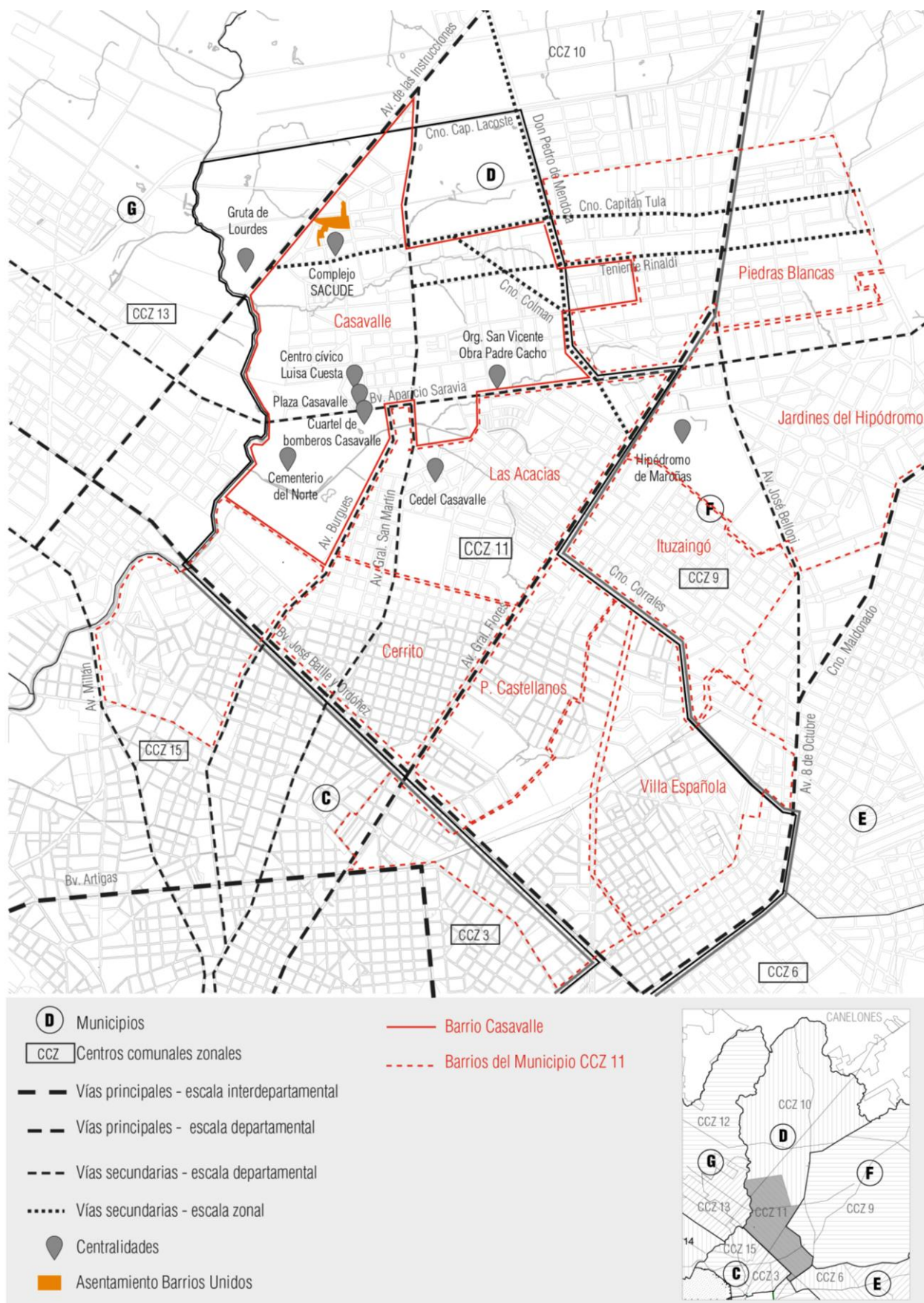


Figura 12. CCZ11. Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital de Montevideo, información geográfica sitio web Intendencia de Montevideo y relevamiento documental.

En una escala más local, la zona es atravesada en sentido este – oeste por las calles Camino Domingo Arena, Camino Capitán Tula (Antillas al oeste de San Martín), son los conectores más importantes con transporte público de pasajeros.

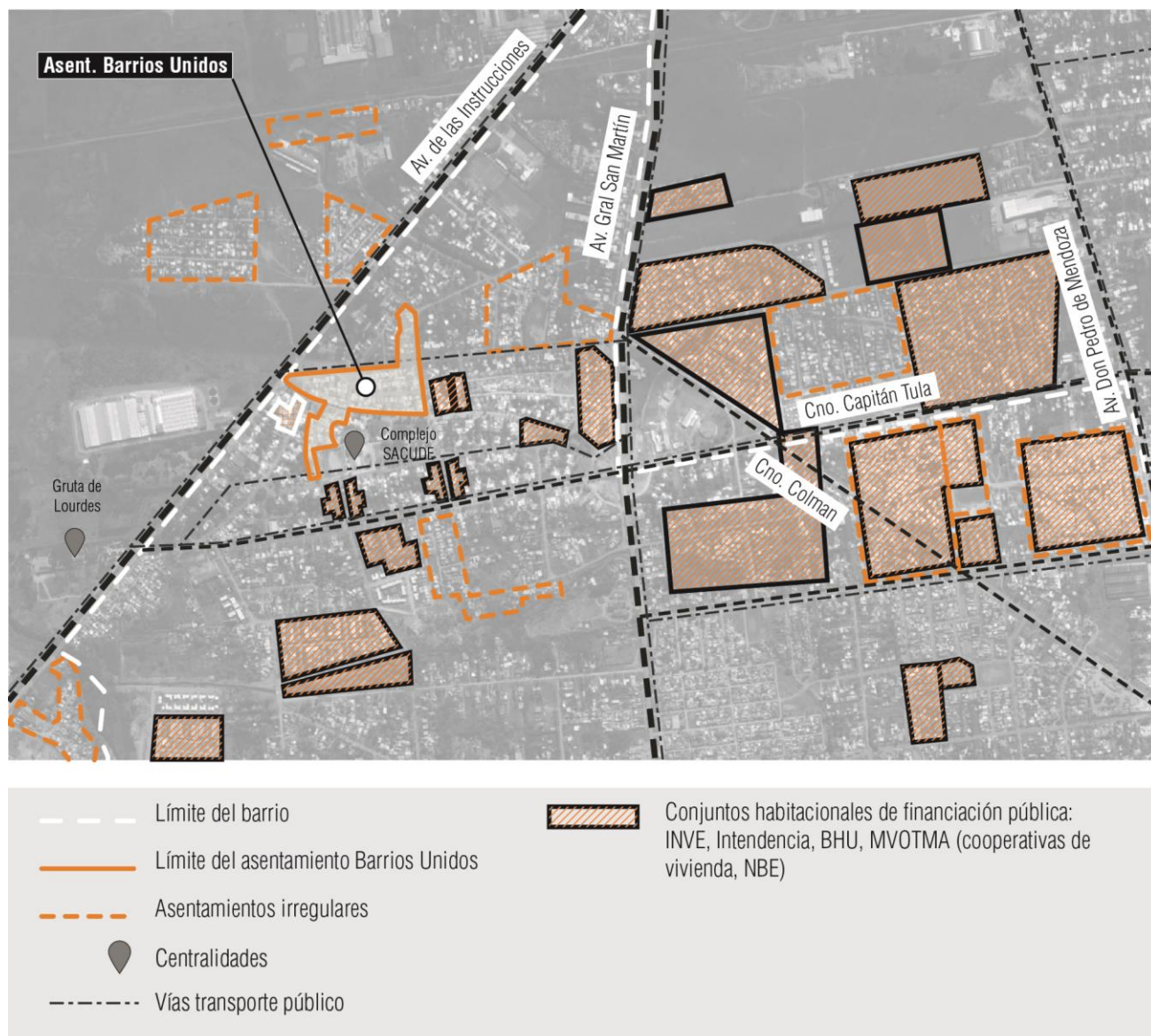


Figura 13. Casavalle Noroeste. Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital de Montevideo, información geográfica sitio web Intendencia de Montevideo y relevamiento documental.

La ocupación de suelo de este sector es baja, primando la vivienda unifamiliar de uno o dos niveles, con retiros no edificadas ya sea en lotes privados o en planes de vivienda.

Barrios Unidos y su entorno se delimita, al Oeste con la Avenida de las Instrucciones, estructurador metropolitano y frontera entre el uso de suelo urbano y rural. Al Oeste de esta avenida, la morfología cambia drásticamente, siendo ocupada por macromanjanas con grandes equipamientos (Ejército, Depósitos de Empresas, UTE, Gruta de Lourdes), con

excepción de un sector con loteos irregulares de uso residencial, al Norte y Oeste de Camino Duran, rodeados de grandes padrones.

El ámbito delimitado se encuentra dentro del tramo 3 del territorio del Plan Especial del Arroyo Miguelete, al norte de Aparicio Saravia y el Plan Especial Casavalle; al igual que San Antonio.

Barrios Unidos es el nombre que se le dio al Proyecto de Regularización de los asentamientos 3 de Agosto, Curitiba y Barrios Unidos; ubicados en Casavalle al Norte, dentro del triángulo comprendido entre Av. De las Instrucciones, Av. San Martín y Bvar. Aparicio Saravia, contiguo al Barrio Municipal.

Dentro del Plan Especial Casavalle, El complejo SACUDE ubicado en Barrios Unidos y parte de la intervención del PIAI, constituye un hito dentro del eje cívico cultural previsto, uniéndose a través de las calles Curitiba y José Martirén con la centralidad ubicada en Aparicio Saravia y Martirén con el Centro Cívico Luisa Cuesta, la plaza Casavalle²⁴². En ese entorno también se ubican centros educativos y un cuartelillo de Bomberos

Al Norte, el límite está dado por la vía Domingo Arena que tiene características de conector barrial; pavimento y ancho de faja mayor que el resto de las calles del área. Parte del Asentamiento (3 de Agosto), se ubica al Norte de Domingo Arena. En ambos márgenes de esta calle en este sector el loteo es residencial y con características tipomorfológicas similares, por lo que se toma como límite norte del ámbito el Camino Colman, y la calle Elisa Menéndez en el sector de 3 de Agosto y el Camino Colman y la Avenida San Martín, al este de la calle Elisa Menéndez.

Al Sur, el límite del entorno se define con la calle Antillas (continuación de Capitán Tula al este de San Martín), que representa, como Domingo Arena, una vía de mayor jerarquización de escala local y supra barrial.

El trazado dentro de los límites definidos tiene características heterogéneas. No existe una cuadrícula regular, por lo que se generan distintos tamaños de manzanas. A su vez, algunas vías del trazado, ayudado por la topografía y la morfología tienen características de barrio jardín. Querétaro de Norte a Sur, y Chicago de Este a Oeste, con trazado curvo, generan rotondas, espacios verdes, con calidades visuales y paisajísticas destacadas.

El ámbito está caracterizado por uso residencial de baja densidad, coexistiendo loteos para vivienda individuales, viviendas municipales apareadas de los años cuarenta con características constructivas de calidad, conjuntos de vivienda del BHU, viviendas de realojo del PIAI.

²⁴² Presentación Plan Especial Casavalle disponible en www.montevideo.gub.uy

Al centro del área, sobre la calle los Ángeles, la casi totalidad de una gran manzana, está destinada a equipamiento y servicios urbanos y públicos (Centro SACUDE -Salud, Cultura, Deporte; Escuela Pública, anfiteatro, plaza).

Los Ángeles, es también conector Oeste - Este, paralelo a las calles Antillas y Domingo Arena. Aunque oficia de conector y contenedor por ser quien alberga los equipamientos colectivos y recibir también líneas de transporte colectivo de pasajeros, su alcance geográfico es menor, debido al ancho, conformación de faja y extensión; comienza y termina en los encuentros con las calles curvas del trazado.



Figura 14: Ámbito Barrios Unidos. Fuente: elaboración propia en base a relevamiento documental, imagen satelital de Montevideo, recorridos de campo.



Figura 15. Barrios Unidos. Fuente: elaboración propia en base a relevamiento documental, imagen satelital de Montevideo.

c. Genealogía

Proceso de Ocupación

*“Cuantos kilómetros faltaran para llegar al pueblo aquel
Donde no falte el tibio pan
Donde te ofrezcan pura miel”
Héctor Numa Moraes*

“La acumulación de huellas y herencias producidas por las sucesivas conformaciones materiales que asume la sociedad define, en lo fundamental, la forma del territorio....Como cada sociedad cada territorio es único. Su forma siempre será la que ésta le de, le quiera dar o logre darle. Nunca, en cualquier caso, será fruto del azar. Por ello la ética de sus formas, en una sociedad democrática, siempre estará muy lejos de ser una preocupación intrascendente.”(Urruzola, 2007:13)²⁴³

El proceso de ocupación de Boix y Merino, San Antonio y Barrios Unidos se construye a partir de la documentación de los Equipos Técnicos Multidisciplinarios que realizaron el Proyecto de mejora de barrio en el marco del PIAI (Hidrosud y la Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI de la Intendencia de Montevideo - CEEA – PIAI – IM-, Centro Cooperativista Uruguayo - CCU e Instituto de Vivienda para la Mujer -IVIM, respectivamente).

Además, la información relevada por el documento “Caracterización Física y Social de los Asentamientos y sus entornos”²⁴⁴ de 2008, fotos aéreas obtenidas en el Servicio geográfico Militar y entrevistas realizadas a referentes locales e institucionales.

Se reconocen distintas formas de ocupación en los 3 barrios, y a la interna de cada uno. Los distintos momentos de ocupación son, en Boix y Merino pocas familias en los años 60, las primeras ocupaciones de los otros dos se dan en el entorno de los años 70; hay crecimiento de los 3 barrios en los años 90 y se registra un crecimiento en los inicios del SXXI en San Antonio.

El origen de la población que ocupa estos predios es, fundamentalmente por migraciones internas dentro de Montevideo y provenientes de la trama formal. Hay un porcentaje menor de población que migró desde el interior del país.

En los tres casos, hubo algún tipo de intervención del Estado, previo a la intervención del PIAI, consolidando la situación de ocupación.

²⁴³ Urruzola, José Pedro. Op.cit. 2007

²⁴⁴ Cecilio, Marta et. al. Op. Cit. 2008

“Los últimos rayos de sol recortan las figuras de un grupo de personas que termina de quemar el basural que hasta el día anterior ocupaba ese terreno, mientras otro puñado, principalmente mujeres y niños, se congrega en torno a una gran olla bajo la cual una fogata calienta las manos de lo que será cena para todos. Un improvisado toldo cubre bolsos, cajas y cacharros. Tal vez sean desalojados esa misma noche, tal vez haya un enfrentamiento violento con la policía, tal vez en un año ya hayan construido su lugar en el mundo.”(Álvarez, 2000:8)²⁴⁵

i. Boix y merino

Ubicado en predio municipal en medio de la trama urbana formal. Junto con otros asentamientos de la zona (Isla de Gaspar, Candelaria, Aquiles Lanza, Campo Galusso), complejos habitacionales (Euskal Erria, Malvín Norte, INVE 16) y cooperativas de vivienda, no se encuentra emplazado en la periferia de Montevideo. Su ubicación corresponde a la ciudad intermedia definida por Couriel y Menéndez en la publicación Nuestro Tiempo²⁴⁶.

El predio ocupado por el asentamiento, fue una cantera de granito que en los años 60 comienza a rellenarse por la Intendencia, lo que crea las condiciones para el inicio de la ocupación.

En el marco del Diagnóstico para el proyecto PIAI, el Laboratorio de Higiene de la Intendencia (Rodríguez, et. al. 2012: 1)²⁴⁷ informa que en el predio se ubicaba un vertedero de residuos urbanos, por lo que se infiere contaminación. De hecho, comprobado los altos índices de contaminación, se debió modificar el proyecto inicial aumentando considerablemente el número de realojos y dejando una amplia zona para espacio público que no puede ser ocupada.

Según el informe de sistematización del proceso de regularización de Boix y Merino realizada por la Intendencia de Montevideo²⁴⁸, el área comienza a poblarse a principios de los años 80. Es la Intendencia quien realiza tareas de relleno y retira basurales para generar lugar para asentarse.

Datos aportados mediante entrevista a vecina de la zona residente en la trama formal ubicada entre los asentamientos Boix y Merino e Isla de Gaspar desde el año 1966, indican que la consolidación del asentamiento Isla de Gaspar se inicia sobre una cantera donde se trasladaban personas privadas de libertad para trabajar. La consolidación se inició con viviendas para los serenos y luego empezó a poblarse con trabajadores de la construcción que venían del interior. En el año 1973, en el contexto de la dictadura, el Estado realiza viviendas mínimas para los primeros asentados. A partir de entonces, Isla de Gaspar continuó creciendo

²⁴⁵ Álvarez, María José. Op. Cit. 2000.

²⁴⁶ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013, p.13

²⁴⁷ Laboratorio de Higiene Ambiental, Intendencia de Montevideo. Dirección Nacional de Medio Ambiente. Caracterización de suelos y rellenos en el Asentamiento Boix y Merino en Rodríguez, Delia et. al. Boix y Merino “Un barrio en transformación” Informe final. Capítulo I: Punto de Partida. CEEA – PIAI – IM. Ca. 2012.

²⁴⁸ Rodríguez, Delia Coordinadora et. al. Op. Cit. 2012

y comenzaron a generarse conflictos de convivencia entre los propios ocupantes y con el entorno. Con los ocupantes de Boix y Merino, no había mucha interrelación porque éstos no atravesaban el barrio.²⁴⁹

Las vías de entrada y salida al barrio son fundamentalmente las calles Isla de Gaspar y Larravide. La población de Boix y Merino, sin embargo, encontraba como vía de acceso y salida más directa la calle Mallorca, por donde se conecta hacia los servicios de Malvín Norte y Camino Carrasco y hacia el centro de Montevideo en ómnibus²⁵⁰

La estructura interna inicial fue definida por los ocupantes en relación al amanzanado original. Se definieron 15 manzanas irregulares, de Norte a Sur. Las calles eran de tierra y había un gran basural que ocupaba media manzana que se erradicó en un trabajo conjunto entre Centro Comunal Zonal y los vecinos (desde la Intendencia se sacaba la basura y un vecino aportaba tierra para relleno desde una obra en construcción cercana).²⁵¹

Entre los años 1990 y 1995, se produce un fuerte crecimiento del asentamiento por traslado de familias del asentamiento cercano Isla de Gaspar fundamentalmente, y de crecimiento interno de las familias.(Hidrosud, 2005:16 en Rodríguez et. al, 2012: 11)²⁵²

En 1998, a instancias de organización de los vecinos, se logran las conexiones a OSE y UTE.²⁵³ En ese mismo año, la Intendencia asienta en Boix y Merino, sobre la calle Hilarión de la Quintana, 18 familias provenientes del realojo por apertura de calle Matajojo. En adelante, el proceso de crecimiento del barrio, será constante (Hidrosud, 2005:19 en Rodríguez et. al, 2012: 11)²⁵⁴.

En las entrevistas realizadas en el marco del documento de Caracterización de Asentamientos en 2008, se hace referencia a las ocupaciones informales de la zona por trabajadores del interior que migraron con expectativas laborales en relación a la construcción de la facultad de Ciencias, del Laboratorio Instituto de Investigación y del Complejo Euskal Erria (Cecilio, et. al, 2008: 36).²⁵⁵

Sin embargo, según los datos aportados en el Diagnostico Social Participativo realizado por la firma Hidrosud y recogidos en el documento de Sistematización (Hidrosud, 2005: 6 en Rodríguez, et. al, 2012: 3)²⁵⁶, el 87,5% de los residentes en Boix y Merino, provienen a 2005, de otros barrios de Montevideo, expulsados de la ciudad formal por quebrantos en la situaciones socioeconómicas y laborales (43% por no poder pagar el alquiler, 17%

²⁴⁹ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁵⁰ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁵¹ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁵² Hidrosud. Diagnóstico Social Participativo, 2005 en Rodríguez, et. al. Op. Cit. 2012.

²⁵³ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁵⁴ Hidrosud. Diagnóstico Social Participativo, 2005 en Rodríguez, et. al. Op. Cit. 2012.

²⁵⁵ Cecilio, et. al. Anexos. Sección II. Op. Cit. 2008.

²⁵⁶ Hidrosud, 2005 Diagnóstico Social Participativo en Rodríguez, Delia y ots. 2012, op.cit.

desalojados de otros barrios - Colon, Barrio Sur, INVE 16, entre otros- por falta de pago y 12% proviene del interior del país).

La población de Boix y Merino, permanece mayormente y se reproduce en el barrio, siendo en 2005 un 37% nacidos en él. Si bien la ocupación fue por goteo y no a partir de grupos organizados, al momento del diagnóstico, la integración de nuevas familias es resistida (Hidrosud, 2005: 6 en Rodríguez, et. al, 2012: 3).²⁵⁷

Se caracteriza entonces, por un crecimiento endógeno con presencia de grandes grupos familiares. Existe una relación de ida y vuelta con el asentamiento Isla de Gaspar por vínculos de supervivencia y apoyo cotidiano ya sea por familiaridad o amistad. Este vínculo es casi el único contacto fuera del asentamiento de la población de Boix y Merino al momento de la regularización.

Según el Diagnóstico Social Participativo elaborado por Hidrosud en 2005, la percepción de los pobladores de Boix y Merino y del entorno es de exclusión. Las transformaciones territoriales generadas por la ocupación en Boix y Merino, se dieron del mismo modo que la ocupación, por goteo, a instancias de las ocupaciones informales y formales con la anuencia y coparticipación del Gobierno Departamental. Al inicio del proceso de regularización, no solo existían viviendas realojadas por la propia Intendencia, sino que también se mejoraron algunas calles y se abrieron pasajes internos que permitieron ocupar el centro de las manzanas. (Hidrosud, 2005).²⁵⁸

²⁵⁷ Hidrosud, 2005 Diagnóstico Social Participativo en Rodríguez, Delia y ots. 2012, op.cit.

²⁵⁸ Hidrosud. Diagnóstico Social Participativo. 2005



1967



1985



2005



2018

Figura 16: Proceso de Ocupación Boix y Merino: 1967, 1985, 2004, 2018. Fuente: elaboración propia en base a fotos aéreas e imágenes satelitales.

ii. San Antonio

En el territorio que comprende el CCZ 13, existía hasta los años 90, disponibilidad de predios de gran tamaño, lo que dio lugar a la implantación de conjuntos habitacionales procedentes de diversas intervenciones públicas (BHU, Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, viviendas de emergencia de financiación Municipal) y a ocupaciones ilegales organizadas, tanto por grupos de familias, como promovidas por un particular, en general con el respaldo de algún actor político. Entre los años 2000 y 2005 las ocupaciones informales se realizaron de forma individual en barrios ya asentados (Cecilio, 2008:101)²⁵⁹. Al igual que Boix y Merino, pertenece a la ciudad intermedia.²⁶⁰

Entrevistas a actores locales realizadas en el marco del documento de Caracterización de asentamientos, cuestionan las sucesivas intervenciones estatales en materia de vivienda en la zona como una política de exclusión. También coinciden en señalar que los barrios formales en el entorno de los informales, han ido degradándose al punto de no poder diferenciarse unos de otros en algunos sectores (Cecilio, 2008: 114)²⁶¹

En las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación²⁶², existe coincidencia en la visión de referentes barriales de las transformaciones en el barrio a partir de la relocalización del Plan 40 semanas en el año 1984. En ese entonces, en la zona se encontraba las ocupaciones informales de San Antonio y 25 de Agosto, la cooperativa Covimt 9 en construcción. En 1985 se instala el plan Aquiles Lanza con 85 viviendas por autoconstrucción.

Los relatos coinciden en las dificultades en relacionamiento y convivencia con la población del Plan 40 semanas, quienes fueron relocalizados desde la zona centro de Montevideo. Estas dificultades, repercutieron en la población de San Antonio, tornándose el vínculo conflictivo con Covimt 9. Finalmente esta cooperativa (año 1998) y las siguientes que se construyeron, se cierran al entorno con muros ciegos.²⁶³

El documento de Sistematización realizado por el ETM CCU en el marco de la regularización, señalan que San Antonio se origina por sucesivos planes de vivienda de emergencia de la Intendencia y por ocupaciones de familias provenientes de otros barrios de Montevideo y del interior del país. En los años 70 se construyen viviendas de emergencia (“iglúes”) por parte la Intendencia y 36 viviendas a través de INVE (“casitas blancas”) para el traslado de familias del Centro y la Ciudad Vieja (CCU, 2013:12).²⁶⁴

²⁵⁹ Cecilio, et. al. Anexos. Sección II. Op. Cit. 2008.

²⁶⁰ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013, p.13

²⁶¹ Cecilio, et. al. Anexos. Sección II. Op. Cit. 2008.

²⁶² Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁶³ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁶⁴ CCU. Sistematización Barrio San Antonio. 2013.

Los motivos de ocupación por parte de las familias de Montevideo, eran fundamentalmente desalojos, imposibilidad de pagar alquiler. Así como también, familias provenientes del interior, en busca de fuentes laborales y cambio en las condiciones de vida (CCU, 2013:13).²⁶⁵

En 1989, se da un proceso de poblamiento acelerado a través de vecinos organizados que limpiaron predios y lotearon. La ocupación se realizó ordenadamente con acuerdos para calles, espacios públicos, pasajes. Se intentó acceder a planes de vivienda mediante gestiones políticas con Covimt 9 y Complejo Aquiles Lanza como antecedente de la zona (CCU, 2013:12).²⁶⁶

A partir de ahí, la ocupación se fue dando por goteo, hasta la última ocupación entre los años 2000 y 2003, donde se produjo un crecimiento acelerado como consecuencia de la crisis económica. Estas últimas ocupaciones, se realizaron sin ordenamiento, ocupando espacios libres y pasajes. Las viviendas en su mayoría eran precarias, con material de descarte y sin servicios higiénicos. (CCU, 2013:12).²⁶⁷

San Antonio inicialmente se diferenciaba en tres sectores, donde cada parte se movilizaba para el acceso a infraestructuras y otros servicios. Se organizaban con el objetivo de cubrir necesidades, acercándose a actores políticos e institucionales. A través de militancia barrial y política partidaria de vecinos de la Cooperativa Covimt 9 y de la zona, se inició un trabajo de militancia social en el barrio. Vecinos organizados del sector conocido como “La Cancha”, sobre Avenida de las Instrucciones, realizan gestiones ante UTE, aparentemente en el año 2005, para regularizar la conexión y en esta instancia son informados de la existencia de una propuesta de mejora integral para los tres sectores.²⁶⁸

A partir de la Comisión Interbarrial, de filiación política partidaria y con fuerte militancia social barrial, se trabaja con vecinos de todos los barrios que se organizan para plantear en las instituciones del Estado (Intendencia, Junta Departamental, Ministerio del Interior, entre otras), la situación de la zona. Al inicio de los años noventa, la recolección de basura, el alumbrado público y los servicios públicos de salud y educación eran insuficientes para las necesidades de la población. Entre los años 1994-1995, el INAME²⁶⁹ en conjunto con la organización vecinal, realiza el primer relevamiento de la situación social del barrio. El CCZ 13 fue el primer referente institucional que se acercó a la Interbarrial se trabajaba con asistentes sociales del Comunal y Emaús como organización social de la zona, entre otros. Desde estos ámbitos se reivindicaba el realojo de familias y la regularización correspondiente, y la dotación de servicios e infraestructura urbana.²⁷⁰

²⁶⁵ CCU. Op.cit. 2013.

²⁶⁶ CCU. Op.cit. 2013.

²⁶⁷ CCU. Op.cit. 2013.

²⁶⁸ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018. La fecha de referencia para esta información recibida por UTE es inexacta, asociándose a la asunción del Frente Amplio al gobierno Nacional

²⁶⁹ INAME: Instituto Nacional del Menor, actual INAU – Instituto del niño y adolescente del Uruguay.

²⁷⁰ Información recabada en entrevista realizada en el marco de esta investigación en noviembre 2018.

Proceso de ocupación



1967



1985



2005



2018

Figura 17: Proceso de Ocupación San Antonio: 1967, 1985, 2004, 2018. Fuente: elaboración propia en base a fotos aéreas e imágenes satelitales.

iii. Barrios Unidos

Casavalle, es la zona de Montevideo con mayor precarización urbana, social y económica de Montevideo. Corresponde a la ciudad periférica definida por Couriel y Menéndez.²⁷¹

Según las entrevistas realizadas en el marco de la Caracterización de Asentamientos de 2008, a referentes del Centro Comunal, las ocupaciones que se dieron en la zona, se produjeron por desplazamiento de la población del centro de Montevideo hacia las periferias, de la trama formal de la ciudad, a la ocupación informal de predios municipales (Cecilio, et. al., 208:69).²⁷²

Las formas de ocupación en los tres asentamientos es diferente, tanto desde el punto de vista del uso del territorio como de la forma de acceder a él.

Las primeras ocupaciones se dieron hacia finales de los años 70 y son del Asentamiento 3 de Agosto, en predios propiedad del Banco Hipotecario y de la Intendencia de Montevideo al norte de la calle Domingo Arena. A fines de los años 80, se ocuparon Barrios Unidos y Curitiba en predios de la Intendencia (IVIM, 2012:8).²⁷³

En 3 de Agosto, la ocupación se dio de forma desorganizada, con alta rotación de familias, venta de predios, loteos irregulares. Los primeros ocupantes, provenían de otros barrios de Montevideo, desalojados y sin posibilidad de pagar alquiler. (IVIM, 2012: 6).²⁷⁴

Barrios Unidos tuvo una ocupación organizada por familias que venían de otros barrios de Montevideo. Se organizaron para la ocupación del predio, pero también del cuidado y mantenimiento del entorno. Establecieron criterios para el tamaño de los lotes, y se dejaron previsiones para espacios libres. Las construcciones se realizaron por ayuda mutua y con criterios comunes para la definición de la materialidad de las viviendas y criterios de cierre de los predios. Existe entre estos vecinos un fuerte sentido de identidad (IVIM, 2012: 4-5).²⁷⁵ La ocupación y construcción fue gestionada y organizada durante diez años, en reuniones mantenidas en la vivienda de una familia radicada en el barrio 3 de Agosto²⁷⁶.

Curitiba se ocupó también organizadamente, en la misma época que Barrios Unidos, por familias que fueron desalojadas de sus viviendas anteriores en barrios cercanos. En el predio que era monte nativo, limpiaron y rellenaron. Si bien la ocupación fue organizada, se da mucha movilidad de las familias, por lo que no se logra consolidar un grupo organizado (IVIM, 2012: 5).²⁷⁷

²⁷¹ Couriel, Jack, et. al. Op. Cit. 2013, p. 13.

²⁷² Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 2008. Anexos. Sección II.

²⁷³ IVIM. Sistematización Barrios Unidos. 2012.

²⁷⁴ IVIM. Op.Cit. 2012.

²⁷⁵ IVIM. Op. Cit. 2012.

²⁷⁶ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁷⁷ IVIM. Op. Cit. 2012.

Curitiba empezó a conformarse después de ya iniciada la construcción de Barrios Unidos. Una vez instalados los 3 asentamientos, se organizaron para gestionar calles y servicios impulsados fundamentalmente por el mismo referente barrial que en 3 de Agosto, impulsó la ocupación de Barrios Unidos.²⁷⁸

En el año 1998, la Intendencia otorga a Barrios Unidos y Curitiba, tenencia de usufructo de los predios por 20 años (IVIM, 2012: 6,8).²⁷⁹

Cuando la zona empieza a poblarse y los predios a ocuparse, se encuentra resistencia de los vecinos del Barrio Municipal que intentaron desalojar al asentamiento Curitiba, porque custodiaban el predio para ampliar instalaciones comunitarias. Finalmente se logra acordar con los vecinos el alcance de la ocupación y la conservación de espacios públicos.²⁸⁰

El Barrio Municipal data del año 1941, son viviendas apareadas en lotes individuales con baja ocupación de suelo construidas por la Intendencia de Montevideo para funcionarios, quienes finalmente no las ocuparon y comenzaron a venderse con cuotas muy bajas. Las calidades constructivas de las viviendas del barrio Municipal, su forma de implantación en el lote y el tamaño de los mismos; el ancho de las aceras y su arbolado, han asegurado, pasados casi 80 años de su conformación, al mantenimiento de sus calidades urbano arquitectónicas.

Junto con las viviendas se construyó el club y teatro Municipal gestionado por los vecinos desde entonces y hasta la dictadura cívico militar, donde se logró conservar en custodia de los vecinos aunque no se permitían actividades comunitarias. Finalizada la dictadura se reinicia, lentamente la organización en torno al club y sus actividades. A instancias de los vecinos se instala y se gestiona junto al local del Salón, una policlínica municipal²⁸¹.

²⁷⁸ Información recabada en entrevista realizada en el marco de esta investigación en noviembre 2018.

²⁷⁹ IVIM. Op. Cit. 2012.

²⁸⁰ Información recabada en entrevista realizada en el marco de esta investigación en noviembre 2018.

²⁸¹ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.



1967



1985



2005



2018

Figura 18: Proceso de Ocupación Barrios Unidos: 1967, 1985, 2004, 2018. Fuente: elaboración propia en base a fotos aéreas e imágenes satelitales.

d. Proceso de regularización

La intervención del PIAI

En 1999 durante el último año del período de Gobierno, se concreta la firma del Contrato de Préstamo número 1186/99 con el Banco Interamericano de Desarrollo, para la ejecución del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. Lo llevaba adelante la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) desde la Presidencia de la República, creando la Unidad Coordinadora del Programa como Ejecutora, quien trabajaba con las Intendencias como co-ejecutoras.²⁸²

Ese mismo año, la Intendencia de Montevideo crea la Comisión Especial Ejecutora de Atención²⁸³ al PIAI, con el fin de atender, supervisar y acelerar²⁸⁴ los procesos de regularización en su rol de co-ejecutor.

Durante el siguiente período de Gobierno (2000-2005), el enfrentamiento político partidario entre el Gobierno Nacional (Partido Colorado) y el Gobierno Municipal (Frente Amplio), impidieron avanzar significativamente con el desarrollo del Programa en Montevideo para los más de 100 asentamientos en predios de propiedad municipal²⁸⁵.

El Gobierno de Montevideo a partir de 1990, comienza a instalar la descentralización administrativa en el territorio con la creación de los Centros Comunes Zonales, acercando recursos técnicos y económicos a los barrios y facilitando la toma de decisiones.

La Intendencia de Montevideo se propone comenzar con los procesos de regularización en aquellos barrios asentados en predios municipales y que tuvieran algún proceso previo de regularización²⁸⁶ dentro de la Intendencia, equilibrando en el territorio departamental las intervenciones. Se consideró también la existencia de cierta organización barrial previa. A través de los CCZ, se releva la situación de cada asentamiento para la definición de prioridades.²⁸⁷

El asentamiento Barrios Unidos, contaba con el usufructo de la tierra desde el año 1999 y existía organización vecinal sostenida en el tiempo. Se incluyeron en el proceso de

²⁸² Documentación disponible en www.pmb.mvotma.gub.uy

²⁸³ Documentación disponible en www.pmb.mvotma.gub.uy

²⁸⁴ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁸⁵ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁸⁶ En la formación de varios asentamientos, entre ellos los tres a los que refiere esta tesis, la Intendencia tuvo un factor determinante desde distintas formas de participación: permitir explícita o implícitamente la ocupación, entrega de canastas de materiales, firma de comodatos precarios para usufructo de la tierra, realojos en viviendas de emergencia.

²⁸⁷ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

regularización los asentamientos vecinos Curitiba, donde también existía organización vecinal y 3 de Agosto, con la intencionalidad de un abordaje territorial más amplio.²⁸⁸

San Antonio, no contaba con usufructo de la tierra. Se requería la realización de un elevado número de realojos y de dotación de infraestructura que no era posible contemplar con los recursos de la Intendencia. Existían en el área viviendas asentadas promovidas por distintos Gobiernos Municipales y Nacionales y una fuerte presión política por parte de organizaciones de base de la zona²⁸⁹.

En Boix y Merino, habían algunas viviendas promovidas por Gobiernos Departamentales, una situación de elevada precariedad urbano habitacional que implicaba atención por parte del Estado. A su vez, fue priorizado por el CCZ 6, junto con el asentamiento Isla de Gaspar²⁹⁰, Asentamiento que finalizó la última etapa de relocalización de familias en 2018.

Por tanto, aunando los criterios de propiedad del suelo, organización barrial, intervención previa de la Intendencia, posibilidades física y económicas de realización de obras, presiones políticas locales y distribución equitativa en el territorio departamental, se priorizaron los asentamientos que comenzaron a ejecutarse con el primer y segundo préstamo del BID.

Las obras se ejecutaron con el financiamiento del segundo contrato de préstamo, Nro. 2052, firmado entre el BID y Presidencia de la República de diciembre de 2008 y que corresponde al Primer Programa de Mejoramiento de Barrios²⁹¹.

Para clarificar la comprensión se describen las etapas del Ciclo de Proyecto²⁹² establecido por PIAI con énfasis en las tres dimensiones de análisis mencionadas, territorial, socioeconómica y socioorganizativa.

El Ciclo de Proyecto establecido por el Programa separa la intervención en tres etapas: formulación, ejecución y pos obra.

Durante la formulación del Proyecto se realiza el Relevamiento Integral que comprende censo de población y hogares, diagnostico social participativo y relevamiento físico que abarca equipamiento social comunitario en el entorno del asentamiento, situación dominial de los predios, infraestructura urbana existente, problemática ambiental y por ultimo relevamiento de las viviendas atendiendo a estado de conservación, hacinamiento, hacinamiento en lote²⁹³, existencia de baño dentro de la vivienda, evacuación de aguas servidas.

²⁸⁸ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁸⁹ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁹⁰ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁹¹ Disponible en www.pmb.mvotma.gub.uy

²⁹² Ver Guía de Formulación de Proyectos disponible en www.pmb.mvotma.gub.uy

²⁹³ Se entiende por hacinamiento en lote un factor de ocupación de suelo tal en el lote, ocupado por una o más viviendas, que imposibilita adecuadas condiciones de iluminación, ventilación y uso de las construcciones.

Esta etapa incluye también la Propuesta Integral social y urbana, que abarca la intervención en infraestructura urbana, viviendas, equipamiento comunitario y proyecto de desarrollo barrial comunitaria. La propuesta debe ser participativa y su concreción requiere aprobación por parte del 70% de la población censada y la factibilidad económica y técnica de Instituciones del Estado con competencia en territorio y del BID.

Esta etapa finaliza con la documentación para el llamado a licitación de obras.

La etapa de ejecución es la obra propiamente dicha. El proyecto de desarrollo barrial una vez aprobado se desarrolla durante todo el ciclo del proyecto y establece las bases, organizaciones y redes para el funcionamiento barrial una vez finalizada la intervención del PIAI, por lo que se prevé la etapa de pos obra como cierre del proceso.

El relato de los procesos de regularización se construye fundamentalmente, con la documentación aportada por la Unidad Coordinadora del Programa (UCP – PMB), la Intendencia de Montevideo y Técnicos pertenecientes a los ETM. Incluye las visiones, reflexiones y consideraciones de los técnicos actuantes plasmadas en los documentos de cada proyecto.

i. Boix y Merino

Las transformaciones territoriales generadas por la ocupación en Boix y Merino, se dieron del mismo modo que la ocupación, por goteo y a instancias de una ocupación informal con la anuencia y coparticipación del Estado, en la figura principal de la Intendencia de Montevideo.

Al inicio del proceso de regularización, existían viviendas realojadas por la propia Intendencia. Mejoras de calles y aperturas de pasajes internos que permitieron ocupar el centro de las manzanas. No existía red de saneamiento.

Coincide la percepción desde referentes institucionales en cuanto a la situación de precariedad extrema de Boix y Merino previo a la regularización. El amanzanamiento y el loteo de ilegible; Multiplicidad de pasajes y de viviendas muy precarias hacinadas en lote con escasa o nula separación entre ellas.

En la priorización de asentamientos realizada a instancias del préstamo contraído, por la Intendencia de Montevideo, Boix y Merino estaba en segundo lugar en la zona, después de Isla de Gaspar. Las dificultades de regularización de Isla de Gaspar, que obligaron a optar por otro tipo de intervención sumado a la existencia de red de energía eléctrica y de agua potable en Boix y Merino, fueron motivos que llevaron a la modificación de la priorización inicial.²⁹⁴

²⁹⁴ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

Además, en Boix y Merino existían predios disponibles para realojo y aunque el número superaba lo previsto por las condiciones del Programa, se resuelve realizar el proceso de regularización.

Desde la Intendencia de Montevideo, CEEA -PIAI, se establecen contactos con vecinos referentes del barrio para iniciar la organización barrial en torno a la intervención del PIAI.²⁹⁵

El proceso inicia con la contratación de un Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) adjudicado mediante ofertas en licitación a HIDROSUD quien estuvo a cargo del Diagnóstico Social Participativo y la Propuesta Integral Física y Social en los años 2005 y 2006 respectivamente.

Debido a la compleja situación de este territorio, ambiental, física y social, la CEEA – PIAI define tener una participación más activa en territorio, por lo que se multiplican los técnicos con presencia en el barrio.

En 2005, habían en Boix y Merino, según el Censo realizado para el Diagnóstico social Participativo, 282 hogares que albergaban 1133 personas en su mayoría jóvenes. Casi el 40% de las viviendas no contaba con baño, el 55% contaba con baño sin desagüe. En síntesis, el 60% de las viviendas tenían un alto grado de precariedad sanitaria²⁹⁶.

Las viviendas con mayor precariedad habitacional se concentraban en terrenos anegados, suelos rellenos con basura, hacinamiento en lote, aguas servidas superficiales. Las viviendas con mayor grado de precariedad albergaban a los hogares con mayor vulnerabilidad social.

El 72% de la población económicamente activa no contaba con ingresos suficientes o estaba desempleada; siendo la recolección y clasificación de residuos la ocupación del 42% de las personas ocupadas.

El índice de desempleo estaba en el año 2005, 4 puntos por encima del total país en ese momento, siendo de casi 17%.

La situación de desempleo o falta de oportunidades laborales dignas, tiene relación para Hidrosud²⁹⁷ con el alto nivel de conflictividad interna y con el entorno.

En relación a la educación 66% de la población contaba con primaria y el 48,6% de los jóvenes entre 13 y 18 años concurría a un centro de enseñanza formal.

Durante el proceso de regularización funcionó una comisión de vecinos con participación activa en reuniones de trabajo con frecuencia periódica. Como consecuencia de anteriores prácticas clientelares de actores políticos partidarios que se acercaron al barrio ofreciendo alimento y prometiendo mejoras, el inicio del proceso estuvo pautado por la desconfianza.

²⁹⁵ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

²⁹⁶ Salvo se indique lo contrario, los datos de Diagnóstico y Propuesta integral son tomados del Documento Rodríguez, Delia et. al. Boix y Merino “Un barrio en transformación” Informe final. Capítulo I: Punto de Partida. CEEA – PIAI – IM. Ca. 2012 y del Diagnóstico Social Participativo de HIDROSUD de 2005.

²⁹⁷ Hidrosud, 2005. Diagnóstico Social Participativo. Pag.79

La percepción de los pobladores de Boix y Merino y del entorno en 2005, es de exclusión. No existía en el entorno espacio público de calidad, acceso a actividades sociales y culturales. Además, existía resistencia por parte de los pobladores del asentamiento a la integración de nuevas familias.

Los recursos de la zona al momento del inicio del proceso de regularización consistían en actividades generadas en torno a la Red Comunitaria de la Organización No Gubernamental (ONG) Gurises Unidos (GGUU) y la de vecinos vinculados al Club Independiente de baby fútbol. Existía también una Policlínica Barrial gestionada inicialmente por una comisión vecinal y luego por el Ministerio de Salud Pública (MSP). Durante la gestión vecinal de la policlínica se produjeron tensiones entre vecinos, previo a la intervención del PIAI, que redundó en resistencias para la participación en una nueva organización barrial.

Con local en el asentamiento Isla de Gaspar, la ONG Centro de Participación Popular (CPP) en convenio con la Intendencia de Montevideo, trabajaban en programas educativos laborales con familias clasificadoras. Realizaban la recolección de residuos y descarte de los clasificadores, limpieza de Boix y Merino, Campo Galusso, Aquiles Lanza, Isla de Gaspar y Arroyo Malvín.



Figura 19: Boix y Merino Plano Diagnóstico Fuente: Hidrosud – PIAI. 2007

Hidrosud plantea trabajar en 3 escenarios simultáneos en la Propuesta Integral.²⁹⁸

Barrial; promoviendo capacidades de Participación y organización social en la gestión del territorio y con las instituciones, alcanzando autonomía, sustentabilidad y mejora de la calidad de vida

Zonal: fortalecer la organización barrial en ámbitos zonales, fortalecer actores locales, consolidar ámbitos de intercambio y coordinación local. Democratizar espacios de decisión sobre la gestión del territorio.

Articular con programas sociales a nivel nacional para mejorar la accesibilidad a ellos (INAU, INFAMILIA, JUNAE, MSP, IMM, CODICEN)

El abordaje de estos escenarios fue planteado a través de 5 componentes:

1. *Organización barrial a través de la comisión vecinal y otras formas de organización y participación y el trabajo en red con otros actores nacionales y zonales*
2. *Equipamiento comunitario a través de la construcción del Centro de Referencia Barrial y del espacio público en la zona libre de DINAMA²⁹⁹*
3. *Propuestas sociales, socioeducativas para niños y adolescentes, capacitaciones laborales para jóvenes y adultos, productivas a nivel familiar y colectivo, específica para clasificadores, de prevención en salud, para medio ambiente y hábitat, deportivas y culturales.*
4. *Obras de infraestructura: amanzanamiento y reloteo, red vial peatonal y vehicular, saneamiento, drenajes pluviales, ampliación red agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, materiales para conexión a saneamiento.*
5. *Realojos: por vialidad, por área contaminada, por afectación retiro arroyo Malvín, por extrema precariedad y hacinamiento en vivienda y lote.*

La viabilidad de la propuesta debe ser avalada técnicamente por diversos actores estatales con competencia territorial (OSE, UTE, Intendencia, CCZ, PIAI-UCP), financieramente por el BID previa aprobación por ejecutores y co-ejecutores y por los vecinos residentes censados (“beneficiarios” en las condiciones del Programa) del asentamiento. La aprobación por parte de los vecinos se realiza mediante votación y fue realizada para Boix y Merino, en la sede del Club Independiente (hoy inexistente). Los vecinos del entorno, atendiendo a la integralidad de las propuestas PIAI, pueden adherir, pero no votar.

La propuesta inicial de Hidrosud se vio modificada debido a la identificación de contaminantes en un área importante del asentamiento. La Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del MVOTMA la determina como zona de barrera sanitaria, asignándose al espacio público y aumentando la cantidad de realojos a realizar.

²⁹⁸ Hidrosud, 2006. Propuesta Integral.

²⁹⁹ La gran plaza central de Boix y Merino responde a la imposibilidad de asentarse en esa área por contaminación de suelo

La magnitud de la intervención que implicaron diferentes fuentes de financiación obligó a etapabilizar la obra. La primera etapa correspondió a la llamada Obra Madre y comprendió la realización de la infraestructura urbana, el programa mejora de baños, conexiones a saneamiento, agua potable y energía eléctrica, mejora de viviendas, realojos y obras de remediación ambiental.

Desde el punto de vista ambiental, este proyecto tuvo características singulares. Una gran área con suelo contaminado, basurales, gran número de familias clasificadoras de basura, criaderos de cerdos, cunetas con presencia permanente de aguas servidas y pluviales.

En este contexto el Proyecto de Desarrollo Barrial se plantea como objetivos generales, sensibilizar a la población en torno a las temáticas ambientales, contribuir al manejo responsable de la gestión de residuos y difundir la problemática ambiental en la zona.

Se censaron 90 familias clasificadores, 40 con caballo. Para los clasificadores se plantearon objetivos específicos que mejoraran las condiciones de realizaciones de la tarea: potenciar el Ecopunto instalado en la zona incluyendo servicio veterinario, mantenimiento de carro y herramientas de trabajo, capacitaciones y asesoramiento en gestión de emprendimientos.

Debido a las características de precariedad de las viviendas se realizaron mejoras. Se mejoraron instalaciones eléctricas en viviendas, se realizaron y mejoraron baños y cocinas para conectarse a red de saneamiento, se cambiaron techos y se entregaron canastas de materiales complementarias. Estas obras de mejora se realizaron por autoconstrucción, dependiendo el tipo de tarea y las capacidades familiares y mediante las empresas constructoras. Para apoyar a los medios de vida de gran parte de la población se proyectaron caballerizas para ser construidas por los clasificadores mediante autoconstrucción con asesoramiento técnico.

Las viviendas de realojo se construyeron en tres etapas, entre 2009 y 2011. Se realizaron 187 realojos en un total de 282 viviendas, lo que representa un 66% de la totalidad de las viviendas³⁰⁰. 139 viviendas debieron realojarse por factores ambientales, casi la mitad del asentamiento. La asignación de lugares y la cantidad de dormitorios se realizó combinando posibilidades técnicas y preferencias familiares. El alto porcentaje de familias clasificadoras determinó que se destinara un sector para el realojo de estas familias.

Las familias que se asentaron luego de realizado el censo en 2005, no recibieron canasta de materiales para conexión a saneamiento. Una vez finalizadas las obras, la gestión de estas conexiones se coordinó entre el CCZ 6 en coordinación con División Saneamiento de la Intendencia

El proyecto de mejora incluyó la construcción de un Centro de Referencia Barrial, en la primera etapa de obra, a partir de la necesidad identificada en el diagnóstico realizado en 2005. El edificio, ubicado sobre la calle Mallorca, se construyó con dos sectores

³⁰⁰ El porcentaje financiable por el PIAI de viviendas para realojo no debía superar el 10% del total de las viviendas “beneficiarias”. Ver Reglamento Operativo 1186: 2002: 14, disponible en www.pmb.mvotma.gub.uy. Este número aumentó a 20% con el Contrato de préstamo 2052 de 2008. Ver Reglamento Operativo 2052, 2008: 14

independientes. Uno destinado a Centro Juvenil, programa en convenio con INAU gestionado por la organización CPP desde la inauguración y otro como Sede Barrial.

El impacto de las obras fue positivo para el barrio en la medida que se visualizaba el proceso transformador: calles apropiadas, ausencia de aguas servidas superficiales, alumbrado público, conexiones a servicios urbanos. Se erradicaron los criaderos de chanco, se adecuaron los desagües pluviales, eliminando predios inundables. El barrio cambió significativamente sus condiciones ambientales que seguramente, según expresa el equipo de la Intendencia en el Documento Síntesis, se refleje en mejoras en la salud de la población.

En el área determinada por DINAMA como de mayor concentración de contaminantes se generó una gran plaza, ubicada en el corazón de Boix y Merino. Se delimitó el área para una cancha de fútbol, con arcos colocados por los vecinos y se trabajó en la generación de diversas propuestas.

La dimensión de la plaza constituye un desafío de gestión y apropiación. Al finalizar el proceso de regularización, no estaba aún institucionalizado el cuidado y mantenimiento de este espacio como parte de las responsabilidades municipales.

Desde el equipo de la regularización de la CEEA – PIAI se plantea la necesidad de coordinación con CCZ 6, para que, mediante convenio con CPP y División Limpieza de la Intendencia, se realice mantenimiento del Eco Punto instalado en el barrio y la recolección de residuos domiciliarios dentro del barrio.

Por su parte, GGUU a través del proyecto Girasoles de la Intendencia de Montevideo trabajó en capacitación a jóvenes de la zona, en jardinería y mantenimiento de espacios verdes.

Respecto al funcionamiento de la Sede barrial, se propone una gestión mixta que intenta articular al Estado, la Sociedad Civil a través de las Organizaciones No Gubernamentales con trabajo en la zona, vecinos y otros actores sociales. Se instaló una Mesa de Gestión integrada por Comisión de Vecinos, vecinos independientes, Junta Local, ONG Gurises Unidos y Centro de Participación Popular, Comisión Ejecutora Asesoramiento al PIAI de la Intendencia de Montevideo, CAIF Juan XXIII, Policlínica de UTE y de la Cruz de Carrasco, CCZ 6, Municipio E, Comedor Infantil La Amistad, Equipo técnico de la regularización, aunque la participación de vecinos es escasa.

Desde su construcción y durante el proceso de regularización, funcionaron en forma permanente o esporádica en el Centro de Referencia varias propuestas comunitarias y educativas: aulas comunitarias a través de la ONG Gurises Unidos, comedor infantil La Amistad los fines de semana, talleres y actividades para usuarios de la policlínica UTE, Servicio de Orientación y Consulta de Atención Territorial (SOCAT), Programa Yo si Puedo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), curso alfabetización para adultos (convenio Intendencia, Universidad del Trabajo del Uruguay – UTU-, Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), cocina y mecánica automotriz a través del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), actividades recreativas, talleres y cine.

Durante el proceso de obra, el entorno visualiza al Centro de Referencia Barrial como parte del Boix y Merino, y no como un recurso de la zona; por lo que, al igual que con el asentamiento, el entorno no se involucra.

En las entrevistas realizadas para este documento existe coincidencia en la tensión planteada en las reuniones entre vecinos e instituciones para concretar actividades, usos, mantenimiento y cuidado en la Sede. La mesa de Gestión no encontró objetivos comunes para su desarrollo y los posibles usos del local. Las expectativas de uso y funcionamiento por parte de los vecinos no encontraron forma institucional de llevarse adelante. Desde la mesa de Gestión se visualizó en este contexto, la necesidad de contar con una presencia permanente que condujera la gestión desde el Gobierno Local, esto nunca se concretó.³⁰¹

Durante el proceso de regularización funcionaron dos comisiones: vecinal y seguimiento de obra. El funcionamiento de la comisión vecinal es inestable, activa al inicio del proceso, deslegitimado en el barrio a causa de desconfianza por parte de los vecinos profundizada por las demoras en el inicio de obras y presencia de conflictos internos que imposibilitaban su continuidad. La movilización de los vecinos y las instancias organizativas se producen principalmente en base a demandas y reclamos, a lo largo de todo el proceso: antes, durante y luego de las obras. La Comisión de Seguimiento de Obra, tuvo un proceso similar al de la Comisión vecinal: intermitencia en la participación, conflictos entre vecinos, organización mínima orientada a demandas concretas e imposibilidad de ordenar y proyectarse a más largo plazo.

Al cierre de la intervención del PIAI, no se había logrado consolidar una Comisión Vecinal que liderara las necesidades, demandas e iniciativas barriales y que se apropiara del espacio de Sede Barrial. Sí permanecieron líderes históricos individuales y legitimados por los vecinos.

El documento de Sistematización de la Intendencia de Montevideo, sostiene que la calidad de vida de los beneficiarios directos, del resto del barrio y del entorno, mejoró sustancialmente. Visualizan también un proceso de apertura del barrio. El equipo intuye, que las mejoras en cuanto al aspecto, la higiene y la precariedad en general, pueden contribuir a promover una mayor integración socioterritorial. Se percibe, afirman, la intención integradora social y urbana del Programa.³⁰²

La naturaleza de la intervención implica que se evidencien entrecruzamientos familiares, comunitarios, redes que permanecían ocultas al exterior y situaciones que requieren atenciones específicas. Desde el Programa se prevé su derivación pero no su atención específica, por lo que de no existir redes institucionales que las aborden, estas situaciones no tienen continuidad.

Interesa tener presente la reflexión del equipo técnico de la Intendencia en el Documento de Sistematización, que relaciona la multiplicidad de actores tratando de dar respuesta a las necesidades de la población, lo que inhabilita muchas veces procesos de construcción colectiva de demandas y búsqueda de alternativas.

³⁰¹ Como se verá más adelante, en el caso de Barrio Unidos, uno de los factores de éxito del Complejo SACUDE, es la dotación de recursos permanentes y específicos para su gestión.

³⁰² Rodríguez, Delia et al. Op. Cit. 2012

En cuanto a la reflexión en torno a la participación social el equipo de la Intendencia se basa en el trabajo de Coraggio (Coraggio, 1990 en Rodríguez, 2012: 81)³⁰³, que establece distintos niveles de participación y sostiene que participar es el proceso ser parte en decisiones y acciones colectivas. En particular, el equipo se interesa por la participación presencial, la gestión y la decisión. En cuanto a la presencial y a la gestión, las familias participan a convocatorias (talleres, asambleas, entrevistas), gestionaron la conexión al saneamiento, la canasta de materiales, las mudanzas, algunas instancias organizativas. En cuanto al nivel de decisión, si bien el proyecto fue aprobado por el barrio, el equipo se cuestiona el grado efectivo de apropiación, evidenciándolo en un reclamo de lo “prometido”, y no de lo “comprometido” por parte de las familias. Se vivía desde los vecinos, un “ustedes” y no un “nuestro” (Rodríguez et. al, 2012: 82)³⁰⁴

El ETM también plantea, a partir de Lipovetsky (Lipovetsky, 1986: 41, en Rodríguez, et. al, 2012: 83)³⁰⁵ enmarcan el bajo compromiso con los procesos colectivos, en un contexto social mundial de debilitamiento de posturas ideológicas y políticas; contracción de objetivos universales y retracción de acciones colectivas estables.

En este sentido, la participación de las familias estuvo más orientada a motivaciones individuales y centradas en los resultados. No hay resultados en cuanto a la autonomía de los vecinos, y a trascender los límites del asentamiento; tanto para los vecinos como para las Instituciones. (Rodríguez et. al, 2012: 74)³⁰⁶

El equipo concluye además, que las dificultades en la participación tuvieron que ver con la complejidad del proyecto y la multiplicidad de actores; los cambios en el proyecto y los tiempos de ejecución; la focalización de la organización para satisfacer necesidades puntuales más que para procesos de inclusión e integración y por supuesto, con las propias características de la población. (Rodríguez et. al, 2012: 81-82)³⁰⁷

En cuanto a la existencia y generación de redes durante el proceso de regularización el Documento de Sistematización hace referencia a la importancia de la participación de multiplicidad de instituciones que hicieron posible el proceso. El CCZ 6 para acceso a Fondo Solidario de Materiales de Vivienda, GGUU y CPP referentes barriales previos a la intervención del PIAI y gestiones puntuales para la atención de situaciones especiales.

Si bien el trabajo en red es imprescindible para abordar la complejidad de estos procesos, en el informe de sistematización se expresa, en el mismo sentido que en la reflexión en cuanto a la participación, que la multiplicidad de actores aportan al proceso, pero también entorpecen (Rodríguez et. al, 2012: 79)³⁰⁸.

³⁰³ Coraggio, José Luis: “La participación popular: ideología y realidad”. La Participación popular: ideología y realidad; en Revista de Trabajo Social N°9, Montevideo, 1990 en Rodríguez, Delia, et. al. Capítulo 7 Sistematización – Ejes de intervención: presentación y análisis. Op.cit. 2012

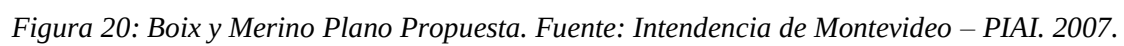
³⁰⁴ Rodríguez, Delia y et. al. Capítulo 7. Op. Cit. 2012

³⁰⁵ Lipovetsky: “La Era del Vacío en Rodríguez, 1986 en Rodríguez, Delia et. al. Capítulo 7. Op. Cit. 2012.

³⁰⁶ Rodríguez, Delia y et. al. Capítulo 7. Op. Cit. 2012

³⁰⁷ Rodríguez, Delia y et. al. Capítulo 7. Op. Cit. 2012

³⁰⁸ Rodríguez, Delia y et. al. Capítulo 7. Op. Cit. 2012



ii. San Antonio

La Intendencia de Montevideo a través de la CEEA – PIAI y la Unidad Ejecutora del Programa contratan en 2005, al Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) Centro Cooperativista del Uruguay (CCU) para la elaboración del Ciclo de Proyecto de San Antonio.

San Antonio se conformaba por once manzanas en 2005³⁰⁹, con distinto grado de consolidación, relacionada con los momentos y formas de ocupación. En los tres sectores iniciales que se fueron conformando, había distintos grados de organización, capacidades y posibilidades para la construcción de las viviendas.

Por una parte, un sector con tres manzanas con morfología heterogénea y viviendas en proceso de consolidación. En este sector se observaba un alto porcentaje de ocupación de suelo, servidumbres de vistas para iluminación y ventilación entre viviendas. Otro sector, conformado por dos manzanas de loteo de difícil legibilidad y viviendas muy precarias; y una única manzana, con mayor regularidad en el loteo y trazado. Por último, un sector con 4 manzanas que albergaban las viviendas de mayor precariedad, de muy poca consolidación realizadas con materiales de descarte y sin servicios higiénicos, donde residían familias con tenencia de animales no domésticos. Hacia el encuentro de Camino Santos y Behering, existía una gran manzana con pasajes internos con dificultades de legibilidad en la división de lotes.

Según el Censo realizado en el marco del Diagnóstico Social Participativo, de las 273 viviendas relevadas inicialmente, el 88.5% estaban ocupadas; eran en su mayoría de techos livianos, paredes de bloque y pisos de hormigón. Más de un 10% de las viviendas contaban con techo de material de desecho y piso de tierra o cascote. La mitad de las viviendas requería reparaciones importantes.

Casi la totalidad de las viviendas contaba con conexión a agua potable y energía eléctrica, siendo regular el entorno del 10% de las conexiones.

La población en San Antonio disminuyó durante el proceso de regularización. De 321 familias en 273 viviendas, en 2012 eran 255 familias en 249 viviendas, con un total de 949 personas (inicialmente eran 981).

Solo el 20% de la población de San Antonio vivía desde el inicio. Cerca de la cuarta parte de la población tenía menos de cuatro años de residencia en el barrio en el año 2005.

La situación laboral del asentamiento era muy precaria al comienzo del proceso, 80% de la población recibía Plan de Emergencia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)³¹⁰. Los ingresos, cuando los había por salario, eran escasos (50% menores a \$3000 por mes, 50%

³⁰⁹ Salvo se indique lo contrario, los datos de Diagnóstico y Propuesta integral son tomados del Documento Sistematización Barrio “San Antonio” Centro Cooperativista Uruguayo, 2013.

³¹⁰ PANES: Plan de Asistencia Nacional Emergencia Social, fue una política macro que comenzó a dar respuestas a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país. Ver www.mides.gub.uy

jefes de hogar con ingresos menores a \$1600 por mes, el ingreso de las mujeres que trabajaban era 50% más bajo que el de los hombres era)³¹¹.

37% de las personas que trabajaban en San Antonio en 2005, lo hacía por cuenta propia sin local ni inversión en recolección y clasificación de basura y ventas económicas en ferias.

En cuanto a la educación, en 2005, 78% de la población menor de 11 años, asiste a espacios de educación formal. Disminuye a 72% considerando la población hasta los 18 años de edad.

Al inicio del proceso de regularización no existía organización vecinal estable y formal. Si bien existían lazos de solidaridad y organización interna para la resolución de situaciones críticas, las comisiones que se conformaron a lo largo del tiempo y por diversas temáticas (merendero, acceso a servicios, reivindicaciones sociales, etc.), no se sostuvieron en el tiempo.

Desde el CCZ 13 y algunos vecinos militantes sociales del entorno y del propio San Antonio, se convoca a una reunión vecinal, luego de la relocalización del cercano asentamiento 25 de Agosto³¹², para informar del inicio del proceso de regularización. La convocatoria y participación de la reunión informativa se realiza por parte del ETM CCU, la Junta Local, el CCZ.

Es a partir de entonces que se unifican los tres sectores para un único proceso de regularización de asentamientos localizados en suelo propiedad de la Intendencia de Montevideo en la afectación de la Avenida Parque, y en predios del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Las tres zonas se movilizaban independientemente. La regularización funcionó como unificadora de los vecinos³¹³.

Los intereses de la población que surgen a partir del censo son en su mayoría el acceso a infraestructura urbana; seguido por la seguridad ciudadana y la propiedad del suelo; la ausencia de espacios públicos, la necesidad de la existencia de oportunidades para capacitación de jóvenes y el cuidado ambiental en relación a la resolución de cunetas, ausencia de basurales y de aguas superficiales contaminadas. La existencia de familias clasificadores de basura en lote se plantea también como una preocupación.

³¹¹ A modo de referencia el salario mínimo nacional en 2005 era de \$2050 en el primer semestre y \$2500 en el segundo, algo más de \$1000 por encima que en 2002 año de la última crisis económica financiera. Ver www.ine.gub.uy

³¹² El Asentamiento 25 de Agosto ubicado en las márgenes del Arroyo Miguelete y la Avda. Batlle y Ordoñez fue relocalizado en su totalidad en el año 2005.

³¹³ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.



Figura 21: San Antonio. Plano Diagnóstico Fuente: CCU– PIAI. 2006

La propuesta integral desarrollada por el equipo técnico y aprobada por los vecinos, incorpora las necesidades identificadas en el diagnóstico.

En el año 2007 se aprueba el proyecto. Las obras se desarrollaron entre 2009 y 2011.

Los objetivos generales del proyecto de desarrollo barrial que plantea el equipo son³¹⁴:

Identificar y priorizar necesidades y demandas de equipamientos comunitarios.
Garantizar la puesta en funcionamiento efectivo de las inversiones en equipamiento comunitario por parte de las instituciones responsables
Mejorar la integración con el entorno, formación y consolidación de formas de organización social y comisiones barriales, mantenimiento de obras y sustentabilidad de las inversiones, preservación del medio ambiente, mejora del hábitat, responsabilidad ciudadana.

³¹⁴ Sistematización Barrio “San Antonio” Centro Cooperativista Uruguayo, 2013

En este sentido se propone trabajar en red coordinando con instituciones públicas y privadas con injerencia en la zona en cuanto a jóvenes y adolescentes y clasificadores. Se busca generar redes y compromisos institucionales para capacitación y mejora de las condiciones laborales de los clasificadores.

Se proponen también trabajar con los jóvenes en el involucramiento al proceso de regularización y la creación de un salón comunal que se constituya en un espacio físico de referencia. Metodológicamente, se plantean un trabajo integrador y multidisciplinario, capaz de identificar grupos de interés y liderazgos, generar espacios de encuentro y circulación de información permanente.

Se proponen también, la recuperación de la memoria colectiva y análisis de la situación presente para la construcción de un proyecto colectivo. Trabajar con los vecinos y vecinas en el ejercicio de la ciudadanía, para la demanda de derechos y el desarrollo de comportamientos de responsabilidad y compromiso. El conocimiento de los recursos existentes y la generación de alianzas, articulaciones, acuerdos con instituciones de carácter local y nacional de manera de garantizar el cumplimiento de las acciones sociales programadas y la instalación de la infraestructura comunitaria (Intendencia, UTE, OSE, ANTEL, ANEP, MIDES, MSP, Red Lavalleja, Policlínicas Municipales, CCZ, Concejo Vecinal, Junta Local).

Desde el punto de vista físico, se proyectan obras tendientes a completar el trazado vial, de manera de promover conectividad e integración barrial, en particular en relación a los ejes Bulevar José Batlle y Ordoñez y Avenida de las Instrucciones. Se propone un trazado que atraviesa las macromanizanas en sentido norte – sur y la reconstrucción del trazado Gambetta, único atravesamiento completo norte – sur.

En sentido este – oeste, se propone un doble viario paralelo a Batlle y Ordoñez, que retoma la estructura urbana al norte de Instrucciones y completa la escala barrial.

El resto del viario con fajas de ancho 12 y 8mts, definen un amanzanamiento a escala urbana que habilita la regularización del fraccionamiento existente.

Las obras incluyen, tal como está previsto en el Programa, la realización de red de saneamiento, resolución de desagües pluviales, agua potable, energía eléctrica y alumbrado público.

La situación de precariedad de las viviendas y la necesidad de apertura de calles, derivó en la realización de 106 realojos (casi el 40% de las viviendas existentes). La localización de las familias consideró las relaciones vecinales y familiares y las redes de supervivencia cotidiana. Se mejoraron 139 viviendas, de las cuales 122 fueron para servicios higiénicos y su posterior conexión a saneamiento, 12 se hicieron completos en convenio con estudiantes de UTU para la construcción.

El equipamiento urbano se completó con acondicionamiento de espacios libres a lo largo de la faja vial este – oeste y con la construcción de un salón comunitario en el predio sede del Club Social y Deportivo de Baby fútbol Royal ubicado fuera del límite del asentamiento, al otro lado de la Avenida de las Instrucciones.

El proceso de obra encuentra dificultades y atrasos debido a medidas sindicales de los trabajadores del rubro, robo de materiales, relacionamiento conflictivos con las Empresas Constructoras.

Desde el punto de vista organizativo, durante el proceso de regularización se presentaron dificultades en la participación estable de los vecinos, vinculado a problemas de relacionamiento. Se incorporan al trabajo con el ETM, 2 vecinos por manzana, conformándose una Comisión de referentes y luego Comisión de obra. La gestión y la toma de decisiones se vieron facilitadas por la experiencia de algunos vecinos en actividades colectivas y en el trabajo en comisiones que visualizaron el proceso de regularización como una vía para la recuperación de derechos vulnerados durante mucho tiempo. En este sentido, se mantuvo durante el proceso gestiones en red para talleres, capacitaciones y otras actividades, gestionadas por los propios vecinos.

Se percibe, en el Documento de Sistematización del ETM, una apropiación y participación asociadas a las mejoras del barrio. Se identifica la importancia de contar con dirección y número de puerta como un elemento fundamental para la construcción de ciudadanía y la calidad de vida. Al igual que el servicio regular y el pago de las tarifas de agua y energía eléctrica.

A partir de Paulo Freire (Freire CCU, 2013: 43)³¹⁵ el ETM refiere a la conciencia crítica que se adquiere en los procesos participativos fundamental para transformar la realidad y que se refleja en el relacionamiento entre los vecinos organizados en torno a algunos debates, reclamos y otras gestiones, lo cual se ve reflejado en el relacionamiento con redes locales.

En las reflexiones finales del documento de sistematización consideran tres categorías de análisis que resulta pertinente mencionar.

La identidad colectiva, definida por el Equipo a través de Castells (Castells, 1998: 29 en CCU, 2013: 45)³¹⁶, se construye con la participación de la historia, la geografía, la biología, las instituciones, la memoria colectiva, las fantasías personales, los aparatos de poder y la religión. Los individuos, grupos sociales, sociedades, reordenan estos componentes y les dan sentido según las determinaciones sociales y proyectos culturales de su estructura social en un espacio y tiempo determinado.

La construcción de la identidad colectiva de San Antonio, quedó expresada, para el Equipo Técnico de CCU en la duración del proceso (2006-2010 hasta el inicio de obras), evidenciado en la custodia del predio de la cancha para evitar ocupaciones y la consolidación de comisiones permanentes de trabajo. Sin embargo, en el mismo documento el equipo manifiesta la dificultad de sostener espacios de participación, salvo para el caso de los vecinos con experiencias previas en espacios de participación y decisión. Esto nos lleva a observar la variabilidad de las organizaciones sociales y la dificultad de evaluarlas tal como fuera

³¹⁵ Freire, Pablo en CCU, Op. Cit., 2013.

³¹⁶ Castells, Manuel: La era de la información. Vol.2: El poder de la identidad, 1998 en CCU, Op. Cit. 2013.

expresado en el documento de Caracterización de Asentamientos coordinado por Cecilio, Martha (Cecilio et. al., 2008: 26)³¹⁷

El empoderamiento colectivo, es entendido para el equipo a través de la noción de poder de Foucault (Foucault, 1992, en CCU, 2013:46)³¹⁸, donde los individuos están atrapados en redes de poder y participan como actores que la ejercen, como objetos de juego del poder, en las esferas en las que están inmersos, tanto en relaciones interpersonales, como a nivel estatal.

Consideran también a Wieringa (Wieringa, 1997, en CCU: 2013, 46-47)³¹⁹, en relación al carácter del poder, como inherente en todas las relaciones políticas, sociales y personales, que operan en conflicto permanente.

En este sentido el ETM reconoce las instancias de interacción de actores sociales con distintas relaciones de poder y las valoran como oportunidades para la formación y reflexión en cuanto a situaciones a resolver, que lograron consolidarse.

Por último, analizan la construcción de ciudadanía desde una perspectiva de género, expresada a través del rol preponderante del género femenino durante todas las etapas del proceso.

El equipo considera que la intervención del PIAI, se inicia en el barrio un proceso de inclusión con el entorno, vecinos con capacidades en el conocimiento de los recursos institucionales y un espacio interinstitucional de apertura hacia el barrio con la construcción de un salón comunitario.



Figura 22: San Antonio. Plano Propuesta. Fuente: CCU – PIAI. 2007.

³¹⁷ *“La propia naturaleza de las organizaciones barriales caracterizadas por su inestabilidad y su fuerte tendencia a resolver problemas coyunturales, hace que sea difícil extrapolarlas al futuro...”* Cecilio, et. al. Op. Cit. 2008.

³¹⁸ Foucault, 1992 en CCU, Op. Cit., 2013.

³¹⁹ Wieringa, 1997 en CCU, Op. Cit., 2013.

iii. Barrios unidos

En 2005, el PIAI contrata al Equipo Técnico Multidisciplinario Instituto de Vivienda para la Mujer (IVIM)³²⁰, para el proceso de regularización de Barrios Unidos. Durante el período de contratación se incorporan obras de equipamiento urbano en el Complejo Habitacional 31 de mayo³²¹, vecino al asentamiento.

Barrios Unidos se conforma, como ya se ha mencionado, de 3 barrios: 3 de Agosto, Curitiba, Barrios Unidos. La morfología y loteo al momento del inicio de la intervención del PIAI, denotaba grandes diferencias en la organización de Barrios Unidos y 3 de Agosto, siendo Curitiba una situación intermedia.

En consecuencia, las características del barrio en su totalidad son diferentes, 3 de Agosto presentaba el sector de mayor precariedad, con división de lotes ilegible, viviendas muy precarias y condiciones de hacinamiento tanto en lote como en viviendas.

Desde el punto de vista urbano ambiental, la zona presentaba insuficiencia de infraestructura urbana adecuada, un sector inundable por ausencia de desagües pluviales adecuados en la intersección de las calles Domingo Arena y Chicago y presencia de basurales endémicos.

Según el diagnóstico social participativo de 2005, al inicio del proceso de mejora de barrio, existían 167 viviendas, de las cuales 1 no estaba ocupada, en 174 hogares y 682 personas. De las 167 viviendas, 154 contaban con baño (más del 90%), 8 de ellas con uso compartido. Casi 100 viviendas (60%) estaban conectadas a red de saneamiento; 54 (32%) desaguan a superficie. Solo 12 viviendas no contaban con servicios higiénicos.

En la casi totalidad de las viviendas se contaba con cobertura de UTE y en el 100% con cobertura de OSE, pero en 14 viviendas el agua se ubicaba fuera de la vivienda y en 3, fuera del lote.

Las viviendas son en su mayoría de techo de hormigón (58%), siguiéndole el techo de chapa sin cielorraso. Casi el 90% de las construcciones cuenta con muros de mampostería. En cuanto a los pisos, la mitad son contrapisos de arena y portland; y el resto revestido.

En relación a la condición de hacinamiento, solo el 16,3% de las viviendas cuentan con 1 sola habitación, el 28% con 2, 32% cuenta con 3 y 19% con 4.

En 3 de Agosto se ubicaban las viviendas con mayor precariedad, construidas con material de descarte y madera. De las viviendas que no están conectadas a red de saneamiento, representan en 3 de Agosto el 96%.

³²⁰ Salvo indicación contraria, la información de este apartado corresponde al documento IVIM. Sistematización Barrios Unidos. 2012.

³²¹ Las mejoras de equipamiento colectivo realizadas en 31 de mayo, no son objeto de esta investigación

La población se dividía casi a la mitad entre hombres y mujeres. La mayoría de los hogares eran de tipo nuclear. La jefatura de hogar es mayoritariamente masculina.

Más del 60% de la población de Barrios Unidos, tenía en 2005, menos de 29 años (265 menores de 15 años, y 160 entre 15 y 29 años). Sin embargo, casi la mitad de los hogares no tienen menores a cargo.

Casi el 70% de la población era económicamente activa en 2005 y tenían trabajo más del 80% de estos.

De las personas empleadas, más del 40% es cuentapropista en su mayoría en trabajos precarios e informales. Un porcentaje similar es empleada u obreras privadas con bajos niveles de remuneración.

El nivel educativo del aproximadamente 50% de los jefes de hogar del barrio tiene primaria como mayor nivel alcanzado y entre un 15% en hombres y un casi 20% en mujeres de secundaria. 22% de los hombres jefes de hogar tienen UTU como mayor nivel alcanzado. Niveles educativos superiores, son casi inexistentes.

En cuanto a la cobertura de salud, el 66% de la población tiene cobertura pública.

Las mayores preocupaciones relevadas a jefes de hogar, en cuanto a infraestructura urbana son conexión a red de saneamiento y contar con calles adecuadas dentro del asentamiento. Desde el punto de vista ambiental preocupaba la existencia de basurales y el mantenimiento de cunetas. Interesaba mantener y mejorar servicios sociales, policlínica y espacios de recreación y deportivos.

Existía una fuerte fragmentación entre los vecinos de los 3 barrios y con el barrio Municipal. El equipo definió trabajar por los puntos en común, las dificultades económicas que requirieron la ocupación irregular de un lote y la necesidad de organizarse para resolver problemas comunes: infraestructuras, problemas ambientales, entre otros.



Figura 23: Barrios Unidos. Plano Diagnóstico Fuente: IVIM – PIAI. 2006

La propuesta de desarrollo barrial³²² aprobada por los vecinos refería a:

Trabajo barrial orientado a mejorar la integración entre los asentamientos y el entorno; consolidación de comisiones; organización y participación en un marco de conocimiento de los derechos; reordenamientos internos; cuidado y mantenimiento de obras.

Garantizar la puesta en funcionamiento efectiva de las inversiones en equipamiento comunitario.

Coordinar ejecución de acciones sociales.

La metodología de trabajo con la población se abordó vinculándola a la vida cotidiana del asentamiento y las familias, fortaleciendo espacios de participación y atendiendo a la diversidad de historias de cada asentamiento.

Se trabajó en coordinación constante con organismos públicos y privados y específicamente se buscó la coordinación e integración con la Comisión Barrio Municipal, fundamental para el futuro del barrio.

Desde el punto de vista de las obras de infraestructura y arquitectura, se debieron realizar ajustes al proyecto debido a variaciones en el precio del dólar, eliminando el equipamiento en espacios públicos, disminuyendo infraestructura vial e inversión en obras complementarias.

Se realizaron calles y pasajes con cordón cuneta o cuneta, se conectaron todas las viviendas a redes de saneamiento existentes y nuevas, se realizó alumbrado público y conexión eléctrica a todas las viviendas (algunas de ellas recibieron apoyo para acondicionar la instalación), se extendió la red de agua potable a la totalidad del barrio.

Se realizó un gran centro de barrio, ampliando las instalaciones del Club Municipal y de la Policlínica Los Ángeles (cogestionada por la comisión del club Municipal y la Intendencia de Montevideo), se incorporó gimnasio techado con canchas, gradas, vestuarios, espacio para aparatos, juegos de mesa, cantina, sala de máquinas, sub estación. Al aire libre se realizó un anfiteatro, colocación de césped, plantación de árboles. Se erradicaron los basurales y se trató el área inundable.

Se realizaron 20 viviendas para realojo y se mejoraron 90 viviendas. Se trabajó en los grupos de referentes para las definiciones de criterios para la ubicación de las viviendas de realojos. Las mejoras de viviendas se realizaron con la financiación de la Intendencia de Montevideo y el MIDES, ya que no fueron contempladas en la financiación PIAI. Se realizaron capacitaciones y acuerdos de trabajo solidario. Se realizaron impermeabilizaciones de muros, sustitución de chapas, ampliaciones de viviendas en condiciones de hacinamiento, construcción de baños, cocinas y mejoras parciales.

³²² IVIM, Sistematización Barrios Unidos. 2012.

Al momento del diagnóstico, habían en los tres barrios, 682 personas, en 174 familias que ocupaban 153 lotes. Al final del proceso de mejora, disminuye la población a 654 personas, 170 hogares en 155 lotes.

Se creó una comisión de Co-Gestión para el nuevo equipamiento comunitario, llamado SACUDE (Salud, Cultura, Deporte), que involucra vecinos e instituciones públicas y privadas.

Durante la regularización se trabajó en la conformación de un grupo de referentes y mediante la estrategia de encontrar puntos en común. La Comisión Del Club Municipal, sin representatividad ni vínculo con los asentamientos, tenía un poder específico en la gestión del salón. El proyecto de ampliación de la policlínica y de las instalaciones y capacidades del salón, permitió también una apertura con la comisión del Barrio Municipal.

Cuando finaliza el proceso, se plantea desde el equipo la concreción de una comisión interbarrial única, que no prosperó, conformándose una organización vecinal en torno al complejo SACUDE.

El proceso de gestión del complejo SACUDE constituyó uno de los ejes más fuertes y de mayor potencial integrador. Desde el inicio de la regularización se debió negociar con la comisión del club Municipal la ubicación de los realojos porque el lugar inicialmente previsto en el Perfil de Proyecto del PIAI³²³, esta comisión lo reservaba para una ampliación de la policlínica y de las infraestructuras en torno al Club, que había sido presentada al MVOTMA y al MINTURD³²⁴.

Se trabajó en ampliar la comisión del Club Municipal a la participación de los vecinos de los asentamientos y de otros barrios del entorno.

Se buscó junto con el PIAI, el CCZ y los vecinos, una forma legal de gestión compartida, alcanzando un modelo jurídico en 2009. Desde la Intendencia se asignan en 2010, técnicos en salud, deporte, cultura y se eligen representantes entre los vecinos para la gestión compartida.

Al final del proceso, se alcanzó una mayor integración entre los barrios (incluyendo 31 de mayo y barrio Municipal), percibiéndose un sentimiento de pertenencia a un proyecto común, más amplio que las formas originales.

Para el análisis del proceso, el equipo trabaja en torno a distintas categorías teóricas, para explicar el proceso y los resultados. Hacen mención a los cambios en el Estado y en el mundo del trabajo hacia fines de los 70 y principios de los 80, en particular el desmantelamiento de la estructura salarial y el Estado de Bienestar, lo que provoca cambios estructurales y económicos, precarizando el empleo, generando desempleo y por ende, descolectivizando la sociedad. Las políticas sociales asumen un carácter residual, reduciendo la mirada social a cuestiones de pobreza extrema y no a la producción de bienestar. Como claro ejemplo de

³²³ El perfil de proyecto, o carta consulta, es el documento, elaborado directamente por el programa, a partir del cual los equipos técnicos se presentan a llamado a licitación. Se elabora a través de datos censales, fotos aéreas y recorridos, sin interacción directa con vecinos e instituciones.

³²⁴ MINTURD: Ministerio de Turismo y Deporte.

desprotección social. Se acelera un proceso de vaciamiento de áreas centrales y extensión desmedida de la ciudad, sin planificación, (Baráibar, 2007 en IVIM, 2011, 69)³²⁵.

El equipo conceptualiza la segregación territorial como la ubicación diferenciada de las clases sociales en la ciudad (Arriagada Luco, et. al. 2003:9, en IVIM, 2012: 72)³²⁶.

Los asentamientos irregulares, expresa el ETM, representan una de las manifestaciones de la segregación territorial, constituyendo una expresión creciente de la homogeneidad de la pobreza. La falta y precarización del empleo aumenta el aislamiento social, sin posibilidades de interacción social, aislándose cada vez más.

Afirman también, que la desigualdad en la dotación de equipamiento e infraestructuras es otro elemento que contribuye a la segregación. Los recursos existentes en la zona de los asentamientos son parte de políticas sociales focalizadas para poblaciones de bajos recursos, lo cual pone en duda su capacidad integradora.

Para el ETM, la población de los asentamientos tiene una relación de dependencia con el Estado -con presencia o ausencia- ; ya que no se explican las ocupaciones ilegales sin la tolerancia o anuencia del Estado y de las fuerzas políticas.

En acuerdo con Álvarez (Álvarez, 2000:27 en IVIM, 2012:76)³²⁷, plantean que la regularización de asentamientos es la expresión de la necesidad de ser parte de la ciudad y de la sociedad en general y citando a Merklen (Merklen, 1991 en IVIM, 2012:77)³²⁸ sostienen que es también una disputa por los espacios en la ciudad, el derecho a la vivienda, a un lugar, a ser ciudadanos, que el Estado no puede sostener en el modelo de desarrollo urbano vigente.

En este camino, definen ciudadanía y sus dimensiones a través de Marshall (Marshall, 2002:24, en IVIM, 2011:78)³²⁹ quien define ciudadanía como un status de plena pertenencia de los individuos a una sociedad, miembros de pleno derecho de una comunidad. La ciudadanía es una construcción histórica, fruto de conquistas y luchas y constituye una categoría de inclusión social, política y cultural.

El Estado debe garantizar el ejercicio de la ciudadanía en un contexto político y económico donde la constitución de ciudadanías está caracterizada por la desigualdad, la delegación y el particularismo.

³²⁵ Baráibar, Ximena, 2007. "Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia" en IVIM, 2012. OP. Cit.

³²⁶ Arriagada Luco, C. y Rodríguez Vignoli, J. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: Magnitud, características, evolución e implicaciones políticas" en Serie Población y Desarrollo 47. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). UNFPA. Chile. 2003, en IVIM, 2012. OP. Cit.

³²⁷ Álvarez, María José, 2000, "Asentamientos Irregulares Montevideanos. La desafiliación resistida" en IVIM, 2012. OP. Cit.

³²⁸ Merklen, Denis. Asentamientos en la Matanza. La terquedad de lo nuestro", Argentina, 1991 en IVIM, 2012. OP. Cit.

³²⁹ Marshall, Gordon. 2002 en IVIM, 2012. OP. Cit.

Respecto al concepto de participación y sus implicancias consideran ésta como la capacidad de formar parte, de pertenecer a un todo que se construye con mi aporte. (Rebellato, et. al., 1997: 128 en IVIM, 2011: 82)³³⁰.

Concluye el equipo, que los vecinos han formado parte del proceso de regularización, generándose una identidad en torno al barrio y la historia compartida, lo que permite la posibilidad de proyectarse colectivamente a partir del compromiso.

Por último en relación a la organización barrial, el ETM cuestiona la permanencia de comisiones de trabajo creadas para el proyecto de mejora como respuestas a las necesidades y demandas de los vecinos, o son funcionales al proceso. En este sentido, se cuestionan el rol de la comisión del SACUDE en relación a cubrir estos espacios. Las formas de participación de este proceso, concluyen, constituyen una construcción de nuevas formas de vida.

En cuanto a las familias realojadas, el equipo también se realiza algunas preguntas, interesa destacar las alternativas planteadas, compra de vivienda, reutilización de viviendas construidas por el Estado en desuso, canje con familias. Estas estrategias, forman parte hoy de la cartera de recursos del Estado. Se preguntan también, por alternativas a situaciones particulares, en relación a los clasificadores de residuos, donde se trabajó con el cambio de estrategia de vida como única variable. En el mismo período, en Boix y Merino, se construían caballerizas y se proyectaba la revitalización del Ecopunto – que finalmente nunca funcionó- atendiendo a un alto porcentaje de población clasificadora en el barrio.

³³⁰ Rebellato, José Luis y Giménez, Luis. “Ética de la autonomía. Desde la práctica de la Psicología con las Comunidades”, Montevideo. 1997 en IVIM, 2012. OP. Cit.



Figura 24: Barrios Unidos. Plano Propuesta. Fuente: IVIM – PIAI. 2006.

e. La situación de los barrios en 2018

Los tres barrios en estudio tienen características territoriales, orígenes y formas organizativas distintas.

Inserto en la trama urbana consolidada, Barrios Unidos, está ubicado en la ciudad periférica y es el que tiene menor densidad de población y menor porcentaje de ocupación de suelo por lote. San Antonio y Boix y Merino, ubicados en ciudad intermedia, comparten características similares en cuanto a estar ubicados en zonas donde existen multiplicidad de conjuntos de conjuntos habitacionales promovidos por Estado, que difieren en tipología y formas de ocupación del suelo. A Boix y Merino, además, lo rodean programas arquitectónicos no habitacionales.

Barrios Unidos se inicia con ocupaciones organizadas y fragmentación entre los tres barrios. San Antonio y Boix y Merino, carecían de organización estable, existiendo vecinos que se constituyeron como referentes, liderando e impulsando reivindicaciones y gestiones para mejoras en el barrio.

En 2005 la situación económica y laboral de Boix y Merino y San Antonio presentaban elevados porcentajes de desempleo y de trabajos precarios con riesgos ambientales y de salud tanto para los propios trabajadores como para el entorno. En Barrios Unidos, con bajos salarios e informalidad en los puestos de trabajo, la mayor parte de la población estaba empleada.

Casi la mitad de las viviendas de Boix y Merino en 2005 eran precarias y su población era mayoritariamente joven. Se ocupó por goteo, con gente desplazada fundamentalmente de otros barrios de Montevideo. El crecimiento posterior fue endógeno, lo que derivó en resistencia a la llegada de nuevos vecinos.

En San Antonio las viviendas precarias se concentraban en el último sector en ocuparse. La mayoría de las viviendas eran de techos livianos, paredes de bloque y pisos de hormigón. También se ocupó por goteo y solo un 20% de la población residía en el barrio desde las primeras ocupaciones. Casi la cuarta parte del barrio, tenía menos de 4 años residiendo en San Antonio al inicio del proceso de regularización.

Barrios Unidos, que conforma 3 barrios, tuvo dos ocupaciones organizadas y otra con alta rotación de familias que es la que presenta mayor precariedad laboral y en viviendas. Más del 60% de las personas de Barrios Unidos, tenían, en 2005, menos de 29 años.

En Boix y Merino, existían Organizaciones No Gubernamentales trabajando en la zona previo a la regularización. En San Antonio, existía una Interbarrial de militancia política y social trabajando en el barrio e involucrando a vecinos de todos los barrios con las problemáticas y reivindicaciones de la zona. Dentro del área de Barrios Unidos, existía un Club Municipal gestionado por vecinos del Barrio Municipal y una Policlínica cogestionada entre vecinos del Barrio Municipal y la Intendencia. Los vecinos de Barrios Unidos, no participaban de la gestión de estos espacios.

Hemos recorrido el devenir de estos tres barrios, delimitando su ámbito territorial en la urbe, estableciendo sus orígenes y formas organizativas. Respecto al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, hemos relatado las situaciones de cada barrio en 2005, momento del censo en los 3 barrios, los objetivos planteados en el marco del Programa, las gestiones y obras realizadas, y las reflexiones de los equipos.

En este apartado se busca construir una mirada actual de estos barrios, a través de los relatos de referentes institucionales y vecinales que han tenido la generosidad de recibirme y contestar mis preguntas.

“La entrevista y el espacio físico donde fueron realizadas, dejado a elección de los entrevistados, son fundamentales en la interpretación de la fuente oral y forman parte del universo simbólico del testimonio, de lo que nos quiere mostrar, de lo que quiere que sepamos de él, así como de lo que recuerda y olvida.... Toda memoria parte del presente y de las condiciones en que la fuente oral fue producida.” (Bolaña: 2018: 171-172)³³¹

La mirada actual, también se construye, claro está, con mi propia percepción de los barrios, que se fue armando a medida que avanzaba en las entrevistas, recorriendo y analizando imágenes.

Esta mirada que se relata a continuación, es inevitablemente subjetiva e incompleta. Las entrevistas a referentes barriales que han puesto su tiempo y energía en la construcción de un barrio mejor y en la consecución de sus derechos ciudadanos y los de sus vecinos; por lo que es una mirada cargada de emotividad, historia y amor por el proceso vivido.

Los representantes institucionales entrevistados, incluyen la visión desde el rol que ocupan u ocuparon en las instituciones, las formas de abordaje institucional, los tiempos dedicados, las urgencias que deben y debieron atender.

Incompleta porque no es representativa de los protagonistas de la cotidianidad, al menos entre los residentes. Incompleta también, porque no ha pasado el tiempo suficiente desde el final de las obras de mejora (2011) que nos permita una distancia mayor para un análisis más riguroso.

Resulta igualmente fundamental construirla. Sin ella el recorrido es inconcluso y con ella entiendo se habilita comenzar a mirar con rigurosidad técnica y crítica, lo realizado por el Estado, la incidencia en la vida de las personas, determinar las necesidades, capacidades y formas de seguir actuando.

Se construye el relato a partir de entrevistas abiertas, repasando el vínculo de la persona entrevistada con el barrio, desde el punto de vista temporal y el rol. Se pregunta sobre las formas organizativas del barrio y la zona, el uso del equipamiento comunitario construido, la percepción del barrio luego de finalizada la regularización desde el punto de vista ambiental, desde el estado de ánimo del barrio, la movilidad hacia y desde él, la percepción desde afuera, la percepción de seguridad. Se preguntó en relación a la presencia del Estado u organizaciones

³³¹ Bolaña, María José, Op. Cit. 2018.

de la sociedad civil luego de 2011, quienes participan y en qué forma. La permanencia de organizaciones vecinales post regularización y en qué formas. La necesidad de ellas o no.

La cantidad de entrevistas realizadas por barrio varían en función de la disponibilidad de las personas a entrevistar y mi conocimiento previo de la zona.

Es así que para Boix y Merino entrevisté a una familia de barrio, una vecina con residencia cercana que además es concejala, técnicos del CCZ, SOCAT gestionado por Gurises Unidos y Centro Juvenil gestionado por Centro de Participación Popular (CPP)

En San Antonio entrevisté a dos vecinas referentes, SOCAT Morell, referente social y política de Covimt 9 que fuera sub directora de la Unidad Coordinadora del Programa y actual edila Departamental de Montevideo.

En Barrios Unidos, a 3 vecinas, dos del Barrio Municipal y cogestoras del SACUDE y una de Barrio Unidos.

La visión general del Programa en los barrios la obtuve de la entrevista a la ex subdirectora del Programa y de referente técnico de la Unidad Especial Ejecutora de Atención³³² al PIAI de la Intendencia de Montevideo.

Corresponde aclarar que en casi ninguno de los relatos contruidos se utilizan comillas y citas textuales en la medida que la intencionalidad es construir una visión de la situación actual, más que expresar puntos de vista particulares.

i. Boix y Merino

La construcción del relato de Boix y Merino en 2018 está pautada por una débil presencia del Estado y la mirada del otro.

Se organiza primero desde el punto de vista territorial, considerando los cambios en la morfología, viviendas, ambiente. Se incluye en este relato la plaza, el Ecopunto y los convenios para vivienda y limpieza.

En segundo lugar, la percepción urbana, ambiental y cotidiana en relación al barrio. En particular en relación a la seguridad que es donde se revela con mayor énfasis la cuestión de “el otro”.

La organización social, vecinal en relación al entorno, al barrio mismo y al Centro de Referencia Barrial. La movilidad de la población desde y hacia Boix y Merino; y las estrategias de vida de las familias. El rol del Estado en la organización social.

³³² UEEA – PIAI es la nueva denominación de la CEEA – PIAI.

En Boix y Merino, hay un alto número de viviendas nuevas, por la alta precariedad de las viviendas y por encontrarse una amplia zona muy contaminada. Esto generó dificultades en la financiación de la totalidad del Proyecto, optándose por dejar tareas para ser finalizadas por autoconstrucción con asistencia técnica del CCZ 6 y canasta de materiales financiada por el CEEA- PIAI gestionado a través también del Centro Comunal. Es así que se generó el llamado Programa Segundo Muro, donde las familias debían completar el muro de la vivienda que quedó en la obra de regularización, con la impermeabilización y lo “bigotes” colocados a la espera de la construcción del muro exterior. Esta tarea de finalización de muros, era voluntaria por parte de las familias, quienes debían gestionarlas en el CCZ donde se calculaban y entregaban materiales y se realizaba un seguimiento. Esta posibilidad existió hasta el año 2015. Pocas familias solicitaron los materiales y realizaron la tarea. Algunas no quedaron bien, teniendo filtraciones al interior de la vivienda, otras familias utilizaron los materiales para otra tarea (cercar, ampliar, vender). Se plantea la reflexión en relación a exigir de las familias que emprendan tareas y responsabilidades que no tienen capacidad de abordar. Por otra parte se intentó sin éxito, gestionar acuerdos educativo-laborales con UTU para la concreción de la tarea. Las canastas de materiales para la construcción del segundo muro, fueron suspendidas por parte del Gobierno Departamental entre 2015 y 2018.

Muchas de las viviendas que se mantuvieron, recibieron materiales y asistencia técnica para mejoras durante el proceso de regularización. Se visualiza como positivo que en el barrio ya no existan más “ranchos de lata”. Aunque también, coexiste una percepción de injusticia respecto a que muchos recibieron viviendas nuevas y otros no, siendo sus viviendas también precarias.

La regularización en términos urbanos redundó en mejores condiciones de vida para las familias. Finaliza con redes de saneamiento, viviendas conectadas y evacuación de aguas pluviales apropiada, generando cambios sustanciales en el hábitat, evitando la presencia de aguas servidas en superficie.

Al final de la intervención de PIAI, quedaron sin conectar algunas viviendas construidas luego del censo previendo esta tarea luego en coordinación con el CCZ. En la actualidad, no existen lotes sin conexión a saneamiento.

En Boix y Merino, existía un alto porcentaje de población cuya ocupación era la recolección y clasificación de basura. La Intendencia había instalado un Ecopunto en el corazón del barrio y se construyeron caballerizas para algunos de los clasificadores. Se proyectaba dar continuidad al convenio educativo laboral con la ONG CPP. El Ecopunto no tuvo el funcionamiento proyectado. En noviembre de 2018, era una instalación abandonada y vandalizada.

El trabajo con las familias clasificadoras no se sostuvo, la clasificación es una estrategia de trabajo familiar, es difícil que la familia se traslade al Ecopunto para hacer la tarea. Con el paso del tiempo, el relacionamiento con el suelo urbano, reinicia lógicas que no se terminaron de romper. El medio de vida de las familias clasificadoras y la forma como se realiza la tarea, afectando a la higiene y la salud. La Intendencia no recoge la basura en el barrio, por lo que el descarte de los clasificadores se quema. Se generó un basural, descarte de clasificadores en el predio de la Universidad, a espaldas de la relocalización del ex asentamiento Candelaria, llamado Nueva Vida y ubicado en el borde Este de Boix y Merino. Los clasificadores no tienen donde dejar el descarte. Hay presencia de animales no domésticos, chanchos y caballos

que además están muchas veces sueltos en el vasto espacio de la plaza, que aún hoy, no tiene contenido. Ningún entrevistado supo responder con certeza sobre la existencia y uso de las caballerizas construidas con la intervención PIAI.

Algunas viviendas extendieron su cerco más allá del límite del predio, dejando poco o nulo espacio de vereda. En términos de circulación, Boix y Merino permanece aislado, los vínculos y redes de solidaridad se producen al interior del barrio.³³³

A través de la mesa de gestión que convoca el Servicio de Orientación y Consulta de Atención Territorial (SOCAT) del MIDES, y donde participan vecinos e instituciones de la zona, se ha planteado la preocupación en torno a la actual situación de la plaza de Boix y Merino, carente de contenido que habilite el uso y trabajar la convivencia entre vecinos. Se realizó una jornada de integración en la que casi todas las entrevistas recuerdan un evento de violencia hacia una de las trabajadoras, que dio por finalizada la jornada.

Se ha intentado poner sobre la mesa, desde algunas instituciones a las autoridades locales la situación de la plaza, con caballos sueltos, autos quemados, ausencia de equipamiento mínimo. Se realizaron jornadas para construir equipamiento colectivo, plantar árboles, que no se sostuvieron en el tiempo, fueron vandalizados, al igual que el alumbrado público. Estas situaciones redundaron en que no se continúa trabajando en ese espacio.

Desde la Mesa de Coordinación se ha insistido con la situación de conflictividad del barrio y la necesidad de dotar de contenido a la plaza. Cuestiones básicas de infraestructura e iluminación. A la fecha de la entrevista, no se había encontrado receptividad por parte del Municipio para un trabajo en conjunto.

La Mesa de Coordinación Zonal, es un espacio de articulación en el cual se diagnostican y definen territorios para proponer en la Agencia Social de Convivencia. Esta surge del Consejo Nacional de Políticas Sociales y tiene participación de varios Ministerios. Es en este ámbito donde se planifica el abordaje para territorios con altos grados de conflictividad. La situación de conflictividad barrial entre Boix y Merino y Nueva Vida, a partir de la relocalización de este último, sin acompañamiento institucional del social del proceso, es una temática planteada en el ámbito de la Agencia.

En la zona, como se ha mencionado, trabajaban a través de convenio educativo laboral con la Intendencia, la Organización CPP con vecinos de la zona, en su mayoría clasificadores, que hacían trabajo de mantenimiento y limpieza del arroyo Malvín, recolección de basura de los barrios Isla de Gaspar, Boix y Merino, Aquiles Lanza, Campo Galusso. Entre 2015 y 2018 no existió convenio, por lo que tampoco existió servicio, ya que la Intendencia no lo sustituyó con otros recursos. En 2018 un grupo de vecinos conforma una cooperativa social y se presentan a un llamado de la Intendencia para limpieza y mantenimiento del Arroyo Malvín y se recomienza con esa parte de la tarea. Esta contratación implica un servicio, no tiene contenidos educativos ni laborales.³³⁴

³³³ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

³³⁴ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

No existe en la actualidad recolección de residuos dentro del barrio, ni de descarte de clasificación, ni contenedores.

La percepción desde el afuera del barrio, desde el punto de vista ambiental es variable. Desde la no visualización de mejora, a otra, que si bien reconoce problemas ambientales, afirma que no existe comparación con el hacinamiento y la precariedad previa a la regularización.

Todos los entrevistados coinciden en el cambio al interior del barrio con la relocalización del asentamiento Candelaria en 2013, llamado Nueva Vida. Está instalado un conflicto entre la población de un barrio y otro. Existen “bandas” enfrentadas en cada barrio y también existen familias que pertenecen a ambos barrios. Vecinos de Nueva Vida han manifestado preferir las antiguas condiciones de vida (inundabilidad sobre la ribera del Arroyo Malvín), a la nueva situación. Por su parte, algunos vecinos del Boix y Merino, han planteado el deseo de resolver su solución habitacional en otro barrio.

La imposibilidad de convivencia de los dos barrios encuentra su explicación, para los entrevistados, por orígenes e historias diferentes, identidades propias y fuertes de cada barrio, inexistencia de trabajo previo con las familias de ambos barrios en relación a la convivencia, existencia de “bandas” de delincuencia que parecen no pertenecer a Candelaria pero que recibieron vivienda en Nueva Vida, falta de códigos de respeto entre los vecinos a diferencia de los vecinos de Boix y Merino entre sí mismos.

El origen de los conflictos, de la pérdida de derechos y servicios (recolección de residuos domiciliarios, mantenimiento de espacios públicos, ingreso de patrulleros y ambulancias, entre otros) es atribuido para algunos de los entrevistados, a la situación de conflicto instalada a partir del realojo de Nueva Vida, a partir del cual se perdieron los códigos de respeto dentro y fuera del barrio. Existen visiones también, de fuera del barrio que atribuyen a Boix y Merino lo que anteriormente fuera atribuido a la población de Isla de Gaspar, presencia de carros, caballos, bocas de venta de pasta base, en el mismo nivel de percepción. Se plantea literalmente un ellos y un nosotros, donde son ellos los que eligen vivir como una secta.

En cuanto a la seguridad, la totalidad de los entrevistados me advirtieron sobre los riesgos de atravesar el barrio sola. Solo los residentes en Boix y Merino manifestaron que el barrio no era inseguro, aunque persistió la recomendación de no transitar hacia el sector de la plaza sola. El resto de los entrevistados no solo no recomiendan, sino que en las ocasiones en que van al barrio lo hacen acompañados y con pocas pertenencias consigo. En dos entrevistas se manifestó miedo, en otras dos, precaución.

Interesa señalar que la entrevista realizada a los residentes de Boix y Merino difiere de todas las demás, no sienten que el barrio sea inseguro, no se sienten inseguros. Aunque reconocen que existen conflictos y recomiendan no recorrerlo sola si no residís en el barrio, hacen más énfasis en la percepción desde el afuera, como un prejuicio, una estigmatización, en relación a lo que realmente sucede en el barrio. Sin embargo, esa visión que se tiene desde afuera, es compartida cuando se hace referencia a otros barrios estigmatizados de Montevideo.

Todas las visiones hablan del barrio como “entrar” en él. Boix y Merino no es un barrio que se atravesase, como otros de Montevideo, es un barrio al que se “entra”. De hecho, urbanísticamente es así.

Ningún entrevistado afirmó la existencia de bandas instaladas de narcotráfico como se reconoce existen en otros barrios de Montevideo. Sin embargo sí manifiestan la existencia de bandas en conflicto entre los dos barrios y acciones tomadas por algunos residentes para “expulsar” familias mediante el incendio de viviendas, modalidad que parece ser “propia” del narcotráfico. Igualmente, cuando se nombran dificultades, todos coinciden en el relato sobre que las situaciones de conflictos no son generadas por vecinos de Boix y Merino, sino que han venido de “afuera”. Lo que más expresan del barrio los vecinos a referentes institucionales, es la cuestión de inseguridad a causa de los conflictos entre vecinos que se apropian del barrio.

Una de las personas entrevistadas reflexiona acerca de las condiciones de encierro del barrio. Los vecinos se diferenciaban entre los que vivían en calle de hormigón y en calle de tierra. Hoy todos tienen calle de hormigón y la diferencia sigue existiendo.³³⁵

En entrevistas a instituciones, haciendo referencia a la seguridad, hay un planteo que expresa que más que robar, hay una cuestión de marcar el territorio violentamente, para evitar que se “entre” en el barrio.

El proceso de Boix y Merino fue en declive. Al principio en el barrio el clima era de alivio, se vivía con mucho entusiasmo, de disfrute. Con el tiempo comenzó a estabilizarse y a decaer la expectativa. La comisión vecinal tenía el objetivo de concretar la regularización de las viviendas y cuando esto se concretó quedaron sin objetivos. Desde las instituciones no se supo cómo construir un espacio para que la comisión se mantuviera. Por otra parte, el realojo de Nueva Vida y los conflictos entre vecinos que se generaron a partir de él, contribuyeron al repliegue de la organización y participación a nivel barrial.³³⁶

El Centro de Referencia Barrial (CBR) se encuentra en la esquina de las calles en Mallorca y Boix y Merino, ubicación que se estimó con potencial de funcionar como bisagra entre el barrio y el entorno. A la fecha de las entrevistas, el CBR, comienza a visualizarse como un recurso estable a partir de la presencia de un Centro Juvenil y la existencia de propuestas puntuales (actividades recreativas abiertas al barrio, por ejemplo).

Funciona además del Centro Juvenil, una consulta médica que antes estaba en la policlínica de UTE que fue cerrada luego de ser vandalizada. También funcionan talleres del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y cuentan con recursos del Proyecto Esquinas de la Intendencia de Montevideo. Los recursos para el mantenimiento del equipamiento son de la Intendencia.

En el CBR funcionaba la sede y corralón de la cooperativa social que mediante convenio con la Intendencia realiza la limpieza de las márgenes del arroyo Malvín y alrededores. Actualmente funciona un local en la calle Hipólito Irigoyen, más cercano a los otros barrios que atiende.

³³⁵ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

³³⁶ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

Antes de la implementación de los talleres MEC, el salón era utilizado para actividades puntuales organizadas por equipos técnicos de las instituciones que trabajan en el barrio, tratando de sostener la presencia de los vecinos que participaban y de incrementarla.

La gestión se realiza a través de una mesa de gestión que funciona cada 15 días. Luego del proceso de regularización se han hecho jornadas de integración más abiertas, a instancias de los equipos técnicos más que de los vecinos, a excepción de un evento, organizado por una familia del barrio, para recaudar alimentos no perecederos para animales sin hogar. Hoy en la mesa participan representantes del concejo vecinal, del municipio, equipo técnico del municipio, el MEC, CPP Y GGUU.

El local se ha utilizado para propuestas que requieren espacio físico para funcionar, Uruguay Crece Contigo (UCC – MIDES), aulas comunitarias de ANEP y que no se han instalado en forma permanente. Desde la mesa se trata de generar propuestas que atiendan a la población de Boix y Merino y del entorno.

Los vecinos que más participan hacen uso de la cancha que está en la entrada. También de las actividades abiertas, pero no se involucran y apropian del lugar.

La mayor integración se da a partir del Centro Juvenil, con jóvenes de toda la zona. Los jóvenes de Boix y Merino que participan tienen cierta aprehensión a participar en actividades abiertas dentro de su propio barrio.³³⁷

La Mesa De Gestión ha solicitado recursos humanos para la sede, sin respuesta por parte de la Intendencia.

Se percibe el espacio por parte de algunos de los entrevistados como del Centro Comunal Zonal, con poca apertura al acuerdo con los vecinos y a trabajar en torno a sus propuestas. El barrio no demanda el espacio, la falta de acuerdo con las instituciones derivó en el repliegue de la participación.³³⁸

Antes existía el Club de Baby Fútbol Independiente que tenía vínculo con el barrio, las visiones respecto a por qué no existe más, nuevamente difieren y se relacionan con la percepción que se tiene de “el otro”, dejó de funcionar porque robaban a los autos que venían a los partidos, y/o por problemas internos con la directiva del Club que terminaron abandonando.

En las entrevistas realizadas se menciona la situación de poca movilidad hacia fuera del barrio y muchas situaciones de desempleo, particularmente en mujeres, que además no buscan trabajo por carecer de un sistema de cuidados que se los permita. La homogeneidad de la situación de estas familias no colabora, la homogeneidad de lo deprimido, de lo pobre.³³⁹

Hay un relato también desde el propio barrio, que sostiene que no son muchas las familias que se dedican a la clasificación. A partir de la regularización mucha gente consiguió otros

³³⁷ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

³³⁸ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

³³⁹ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

trabajos, de 8 horas y dejaron la clasificación. Hoy hay muchos caballos, de pocos dueños, que no son utilizados para clasificar.

Existe en Malvín Norte una fragmentación muy grande y una homogeneidad de las situaciones de pobreza. Los complejos habitacionales y cooperativas han cercado sus predios. Hay gente que no dice que vive en Malvín Norte.

El Estado se ha replegado de Boix y Merino. Luego de la regularización y con el cierre de convenios educativos laborales y de canasta de materiales, los procesos mediante los cuales el Estado se hacía presente en territorio desaparecieron. Las organizaciones que trabajan en la zona, SOCAT y Centro Juvenil, no trabajan específicamente dentro de Boix y Merino. No hay herramientas concretas de trabajo con el barrio, existiendo una percepción mayoritaria de reprecarización e inseguridad. Salvo quienes viven dentro del barrio y fueron entrevistados opinan que no se requiere presencia del Estado activa, el objetivo de mejorar calles y viviendas y realizar otras está cumplido. En la plaza se colocaron arcos a instancias de un vecino que fueron vandalizados, se instaló una estación saludable y fue vandalizada.

La situación de aislamiento, de repliegue del Estado, de percepción de inseguridad comenzó en 2015, cuando dejaron de existir motivos por los cuales el Estado ingresaba al barrio. Esta situación, percibida por demás injusta para cualquier ciudadano, segrega y excluye y sólo es favorable, fue mencionado en las entrevistas, para la siembra y cosecha de procesos delictivos.

El PIAI no realiza seguimiento del proceso de regularización, salvo en lo que tiene que ver con la titulación de los predios y en situaciones problemáticas que los vecinos denuncian o planteen en la Intendencia. Coincide la visión con los entrevistados locales en cuanto al cierre del barrio, contrario a lo que se buscaba con la regularización y también con el agravamiento de la situación de encierro y los conflictos generados a partir de la relocalización de Candelaria (Nueva Vida). Sin embargo, en una mirada retrospectiva, se impone la comparación entre la situación de extrema precariedad en la que vivían los pobladores de Boix y Merino y las posibilidades de la Intendencia y del Gobierno Nacional de atenderlo.



Foto 1



Foto 2



Foto 3



Foto 4



Foto 5



Foto 6

Fotos 1 y 2: Boix y Merino previo a la intervención de PIAI. Fuente: www.pmb.gub.uy – Relevamiento fotográfico ETM Hidrosud.

Fotos 3, 4 y 5: Boix y Merino en 2018. Relevamiento Fotográfico propio.

Foto 6: Entorno Boix y Merino en 2018. Relevamiento Fotográfico propio.

ii. San Antonio

La construcción del relato de San Antonio está signada por la falta de participación y el miedo instalado en el barrio a partir de la aparición de bandas de narcotráfico.

El relato se organiza primero desde la cuestión urbana y ambiental. Luego la participación y el uso y gestión de espacios y equipamientos comunitarios.

Por último desde la percepción de la cotidianidad, cómo se vive el barrio después de la regularización, como se conectan con el entorno y la ciudad y el entorno y la ciudad con San Antonio.

Con el final de las obras de regularización, el paisaje del barrio cambió completamente. Desde Camino Santos, se podía ver hasta el Bulevar José Batlle y Ordoñez. En relato de una de las entrevistadas se evoca el comentario de una vecina de sentirse que estaba en otro lado. Hubo una sensación inicial de pérdida de sentido de pertenencia, la transformación fue muy grande. El resultado final fue mucho mejor de lo imaginado. Muchas familias cambiaron radicalmente su hábitat aunque esto también trajo algunos problemas, algunos de ellos previsibles o tanto. Por ejemplo, sostener los costos económicos de una vivienda “regular” para familias que mantenían incambiadas sus situaciones económicas y laborales; estrategias de supervivencia que no se resuelven con una solución habitacional y donde las viviendas fueron alquiladas o vendidas; viviendas donde hoy vive más gente que la censada inicialmente generándose nuevas condiciones de hacinamiento. También hay situaciones de familias que luego de tres años de residir en las nuevas viviendas perdieron su calidad de beneficiario de la Tarjeta Uruguay Social del MIDES como consecuencia de haber mejorado algunas condiciones de vida, entre ellas, la vivienda.

Las estrategias y modos de vida de las personas no cambian solo con la vivienda. Por lo que vuelven a replicar modos de vida que habían antes, empiezan a deteriorarse algunas casas y sus entornos, generando algún conflicto con los vecinos.

Al principio el barrio era una novedad, había esperanza de que fuera a funcionar de otra manera. Hoy la gente circula más, hay mayor accesibilidad, mayor uso de los servicios. Se modificó la percepción de “gueto”. El impacto de ver desde la puerta de tu casa Bulevar Batlle y Ordoñez, de no sentirse excluido, sentirse integrado. También cambió la connotación negativa de atravesar el barrio por la calle Gambetta, que antes era un pasaje.³⁴⁰

Con el proyecto de regularización se crearon espacios públicos a lo largo de las calles, que hoy tienen mucho uso y son mantenidos por los vecinos. Algunos perduran, dejando como consecuencia desesperanza y repliegue del compromiso inicial. Igualmente, persisten vecinas que continúan impulsando mejoras.

³⁴⁰ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

Algunos relatos afirman la existencia de la presencia de la Intendencia en el seguimiento de la situación del barrio a través de la CEEA – PIAI. Sin embargo, otros relatos expresan lo contrario. Algunas viviendas se han muchas familias están “colgadas”³⁴¹ de la energía eléctrica y el agua potable. Por otra parte, hay cambios en los ocupantes de las viviendas a instancias de la Intendencia e información relativa a dificultades en la titulación de los predios que evidencia que se continúa trabajando en el contexto actual de San Antonio, para finalizar el proceso de regularización formalmente y como recursos que el Estado cuenta para la resolución de distintas problemáticas sociales dentro y fuera del barrio.

El equipo social que trabajó en la regularización es valorado en las entrevistas realizadas como muy positivo y con capacidad de acompañar caso a caso. Sin embargo, en el mismo sentido que lo reflexionado por el Equipo Técnico de Boix y Merino en el documento de Sistematización, cuando el proceso finaliza hay situaciones complejas que superan las capacidades de los equipos y del Programa de acompañar.

El salón, ubicado en el predio asignado por la Intendencia al Club de Baby Fútbol Royal, cruzando Avda. de las Instrucciones, es utilizado para fiestas, clases de gimnasia privada y reuniones interinstitucionales (Red Lavalleja, encuentros SOCAT de la zona, etc.). Existe una Comisión de Gestión que funciona mensualmente y que actualmente está integrada por dos o tres vecinas de San Antonio.

Se reciben donaciones del municipio y se hacen arreglos con el dinero de los alquileres para fiestas y para clases de gimnasia. Funcionó hasta 2017 talleres del Proyecto Esquinas de la Intendencia.

Los residentes del barrio San Antonio, no usan el salón. Los que se ubican más lejos de él están a 7 cuadas. No lo sienten parte. Con el club de Baby Fútbol Royal no fue posible encontrar acuerdos de convivencia por lo que el funcionamiento del Salón y del Club son independientes.

La red Lavalleja y distintas comisiones derivadas de ésta (hábitat, educación, institucional para el abordaje de situaciones complejas) funcionan regularmente en el local, con representantes de todos los barrios de Lavalleja (San Antonio, Jardines de Behering, Lavalleja, Costanera del Miguelete, Edison, etc.), del Concejo Vecinal, del CCZ, de las instituciones de la zona (INAU, Morell, Tacurú, CAIF.).

La red funciona con frecuencia mensual, es abierta y horizontal, de participación institucional y vecinal. Si bien es accesible para todos los vecinos no la utilizan con mucha frecuencia. En los últimos dos o tres años ha crecido la Participación de la comunidad. La descentralización, la existencia de concejales barriales, las necesidades de los vecinos de organizarse en torno a algún tema concreto y los programas de vivienda han tenido que ver en este aumento de la participación.

³⁴¹ Expresión utilizada popularmente para hacer referencia a conexiones informales a servicios de agua potable y energía eléctrica para evitar el pago del consumo mensual.

Luego de finalizadas las obras de la regularización la comisión dejó de funcionar, se sostiene ahora con tres vecinas que están a cargo de la gestión del salón, ofician de receptoras de demandas del barrio San Antonio y participan en la red.

El trabajo en las comisiones durante el proceso de regularización fue positivo en el sentido de tomar conciencia de los derechos, se dijo “apropiense del lugar que es suyo, cuídenlo. Antes no existía la certeza de que podía suceder”.³⁴²

Coexisten también en los relatos dos miradas en cuanto a los cambios en la vida cotidiana del barrio una vez finalizadas las obras. En ambas visiones se afirma la transformación positiva del barrio. En una de ellas se afirma que la gente comenzó a vivir puertas adentro, lo que generó que se perdiera comunicación y cotidianidad entre vecinos. La otra mirada sostiene que es posible que las mejoras en las condiciones de vida y al interior de las viviendas sean el motivo por el cual las personas eligen estar hoy dentro de sus casas; también el aumento de la movilidad de las personas del barrio mediante el acceso a otras actividades³⁴³

El cambio fue positivo, la gente se mueve más, se visualizan más las situaciones, utilizan los recursos del barrio, los conocen. La gente empezó a animarse a salir del barrio. En los últimos dos años, el trabajo fue la consulta que con más frecuencia se hizo en el SOCAT, antes no aparecía³⁴⁴.

Por otra parte se ha instalado y eso ha impactado en las familias de la zona el miedo y la inseguridad en relación a las bandas de narcotráfico.

Esta problemática vinculada al narcotráfico y sus formas de uso del territorio, trascienden San Antonio y el barrio 40 semanas, que oficia de “el otro” al que hay que temer o responsabilizar de los problemas en el barrio. En Ribera del Miguelete, asentamiento irregular cercano, que está en proceso de regularización, se han ido familias por desalojos forzosos, no existiendo al momento de las entrevistas, una respuesta clara desde el Estado de la “suerte” de estas familias como “beneficiarias” del Programa.

Las entrevistas de referentes barriales coinciden en un efecto no esperado por la apertura de calles y las mejoras. La accesibilidad y facilidad de atravesamiento alcanzada, se utilizaba como pasaje para los enfrentamientos entre bandas de narcotráfico, del 40 semanas ubicado en Lavalleja y del otro plan 40 semanas en Camino Coronel Raíz y Camino Santos.

Se complejiza la situación al punto que la vivencia era la de elegir entre permanecer dentro de tu casa o ser parte de una banda. Llegó a existir un toque de queda en el barrio. La juventud del barrio se ha repartido, algunos se mantienen al margen, otros los ven como héroes y tratan de vincularse.

La regularización se percibe como buena, pero también se plantea la existencia de problemas sociales ajenos a este proceso y difíciles de evitar si no hay una fuerza social dentro de un barrio. Muchos de los jóvenes del barrio no conocen otra realidad. Fueron muchos años donde

³⁴² Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

³⁴³ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

³⁴⁴ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

se tuvo que pelear por la comida, entonces salir a robar a veces era una salida fácil.³⁴⁵ Esta situación ha modificado el barrio y sus pobladores, se vive puertas adentro, muchos jóvenes muertos, o se opta por irse fuera del barrio. También hay resistencia a nuevos vecinos traídos por la Intendencia.

Este fenómeno, que coinciden en datarlo en el año 2015, volvió a limitar la movilidad dentro del barrio, el atravesamiento desde la calle Santos hacia el Bulevar José Batlle y Ordoñez.

La gente de la zona siente que es un lugar inseguro (de San Antonio y de Lavalleja todo). Sienten que viven en un barrio que desde hace cuatro años cambió. La seguridad empezó a ser parte del orden del día en la mesa de Coordinación Zonal hace 3 años, antes no era un tema. El gas no entra, el taxi no entra, la ambulancia tampoco, la policía hasta determinada hora, luego tampoco³⁴⁶.

Surge en las entrevistas, el relato de una situación de desalojo de una familia que había ocupado una casa vinculadas al narcotráfico. Este tipo de acciones que no han tenido continuidad, serían agradecidas por las familias del barrio.³⁴⁷

En San Antonio, se realojaron muchas familias aunque la disponibilidad de predios era limitada. Al momento de este proceso no existían otras modalidades de gestión de acceso a soluciones habitacionales que hoy están implementadas (compra de vivienda usada, por ejemplo). Algunas familias clasificadoras y con caballo se realojaron en zonas periféricas más adecuadas para la tarea de clasificación, con lotes de áreas suficientes y donde se agruparon familias clasificadoras de distintos barrios. En su mayoría, las familias permanecieron en el barrio, a cambio de una ocupación de suelo elevada.

Se presenta otra vez la cuestión de “el otro” como el ajeno, el extraño, el de afuera.

³⁴⁵ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

³⁴⁶ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

³⁴⁷ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.



Foto 1



Foto 2



Foto 3



Foto 4



Foto 5



Foto 6

Fotos 1 y 2: San Antonio previo a la intervención de PIAI. Fuente: www.pmb.gub.uy

Fotos 3, 4 y 5: San Antonio en 2018. Relevamiento Fotográfico propio.

Foto 6: Entorno San Antonio en 2018. Relevamiento Fotográfico propio.

iii. Barrios Unidos

En el relato de Barrios Unidos se hace presente el Complejo SACUDE como elemento integrador y generador de orgullo y de sentido de pertenencia del barrio. El proceso de regularización y los cambios en el barrio pasan a un segundo plano, que suma al proceso integrador del SACUDE.

Por tanto empezaremos por mencionar al Complejo SACUDE, luego el barrio desde el punto de vista urbano y social y por último la regularización percibida desde las entrevistadas.

El concepto más impactante en relación al SACUDE es su definición como “*espacio público de puertas abiertas*”³⁴⁸. Esta concepción, habilita la interacción de distintas personas a partir de lo cual surgen nuevas ideas. También es un espacio referente para jóvenes y adolescentes que se sienten incluidos en el espacio. La dinámica de funcionamiento del SACUDE implica que cualquier persona puede entrar, permanecer y utilizar los espacios, aunque no esté haciendo ninguna actividad concreta. Los requisitos para el uso son presentar el documento de identidad, el cuidado de las instalaciones, los recursos y las personas. Existen sanciones para quienes no cumplen las reglas, que son en general, aceptadas.

Es un espacio de referencia, donde poder crecer como ciudadano, hacer deporte y recreación, y también intentar estudiar. Es una visión integradora.

Sacude funciona todos los días, a excepción de los feriados, y durante todo el día. Entre las 17 y las 21hs se verifica la mayor presencia de gente.

SACUDE funciona a través de una comisión de cogestión conformada por la figura de un Coordinador de la Intendencia, un referente por cada área (Salud, Cultura y Deporte), también de la Intendencia, un vecino de cada área que se elige cada dos años, el Municipio D, un Concejal Municipal y una Asociación Civil Amigos del SACUDE.

La Asociación Civil se creó para facilitar gestiones en relación al manejo de recursos, donaciones y ventas cuando hay eventos.

Al principio fue difícil evitar que se generaran conflictos. Los recursos humanos que existían mas allá de los referentes por área, era un administrativo y talleristas. Hoy están asignados docentes con horarios fijos en SACUDE que están en el espacio más allá de los horarios de taller. Interactúan con los usuarios, atienden situaciones y derivan a otras instituciones.

Ante una situación de violencia sucedida en las instalaciones, el Complejo estuvo cerrado durante un mes. En la definición para volver a abrir se consideró la importancia asignada por la Comisión de Cogestión en mantener abierto el local y las actividades, argumentando que el dinero invertido tenía a los vecinos como destinatarios y que las dificultades forman parte de

³⁴⁸ Información recabada en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación en octubre y noviembre 2018.

la gestión. Se reabrió con policía en portería y luego se incorporaron tres Docentes, un Psicólogo y un Trabajadora Social.

El SACUDE también fue pensado para generar empleo a los vecinos. Algunos que desde el principio estaban vinculados a la gestión del salón y otros que se fueron sumando después. A través de una capacitación del MIDES, conformaron una Cooperativa y se presentaron a un llamado para mantenimiento y limpieza de las instalaciones. Con el tiempo se incorporó la portería, para genera mayor vínculo con los que participan del Complejo, que en la puerta haya una persona conocida, una persona del barrio. La cooperativa está trabajando desde el 2014, hoy son alrededor de 15 trabajadores. Al principio eran convenios solo de limpieza con una ONG que tenía un programa de primera experiencia laboral y se contrataba un vecino referente del barrio que trabajara con ellos.

Cualquier vecino puede participar. Si bien la mayor representatividad tanto en la cooperativa de trabajo como en las comisiones es de residentes del Barrio Municipal, también participan vecinos de los alrededores. Los residentes de Barrios Unidos utilizan el SACUDE aunque la mayoría no se involucra en su gestión.

El SACUDE fue integrador, durante años la participación fue muy baja. A instancias de las obras de ampliación, se acercaron y colaboraron vecinos del Barrio Municipal, que habían sido parte de la historia del Club.

La Comisión de Cogestión se plantea objetivos anuales y se contratan recursos a través de la Intendencia, del Proyecto Esquinas o mediante recursos asignados para el SACUDE. Hoy se recibe apoyo del Club Biguá, de Redpagos, en dinero, equipamiento y docentes.

Todas las personas que participan en SACUDE aceptan la propuesta de espacio abierto, aún los que vienen a talleres puntuales.

Funcionan hoy UTU, a través de Formación Profesional Básica (FPB) deportes, fortalecimiento educativo para adultos mayores, apoyo al liberado, Proyecto Aleros de la Junta Nacional de Drogas y el Programa Achique de la Intendencia y Salud Pública que también trabajan con el uso problemático de drogas, donde se intercambia tratamiento por horas en sala de aparatos.

Cómo funciona el SACUDE hoy era inimaginable para los vecinos, más para aquellos que heredaron la tradición de participación y gestión del Club Municipal y la policlínica. Son conscientes que pueden crecer aun más y ven con entusiasmo incluso, que sus instalaciones resulten escasas.

Cuando surge la oportunidad del SACUDE los vecinos se movilizaron para sostener la autogestión, poder sostener un espacio que inicialmente fue del barrio, que continuara siéndolo. La Intendencia avaló y luego impulsó este tipo de gestión por el antecedente de la policlínica Los Ángeles.

El barrio mejoró mucho, el alumbrado, las calles, la forma de acceder, los jóvenes se invitan a sus casas porque ya no viven en “ranchitos”. Todo el mundo se apropió de su lugar, hay una preocupación por cuidar los espacios, el barrio está lindo y se siente lindo.

Hay una buena relación entre los vecinos del barrio. Si bien no hay comisión de vecinos funcionando luego de la regularización, ésta no se visualiza como necesaria. Se organizan para lo que requiere organización y resolución. La población se mantiene, no ha habido muchos movimientos de familias hacia fuera del barrio.

Los espacios públicos que no mantiene la cooperativa que trabaja en SACUDE los mantiene la Intendencia, la recolección de basura se realiza todos los días. Se aumentó la frecuencia del basurero, la poda, el patrullaje, la iluminación.

La cuestión de “el otro” no es ajena a Barrios Unidos, aunque más tímidamente surge en relación al liberado y a familias que se trasladaron de Casavalle.³⁴⁹ Si bien no se percibe el barrio como inseguro, las situaciones de robo son relacionados a estas situaciones de vulnerabilidad.

También surge en torno a la reubicación de dos familias en un predio inicialmente destinado a plaza con compromiso de mantenimiento por parte de los vecinos, que no se realizaba. Hubo resistencia de vecinos para recibir a familias que buscaban, al igual que ellos años atrás, un lugar donde habitar.

Barrios Unidos y Barrio Municipal constituyen campo fértil donde sembrar organización y gestión local. El Estado, lejos de retirarse, permanece y crece.

³⁴⁹ Durante la escritura de esta tesis se dieron en la Unidad Misiones ubicada en Aparicio Saravia y San Martín, barrio Casavalle, intervenciones del Estado coordinadas por el Ministerio del Interior, de desalojo de familias, encarcelamiento de otras y demoliciones de viviendas en el marco de la lucha contra el narcotráfico. La Unidad Misiones, fue construida hace más de 40 años como viviendas de emergencia.



Foto 1



Foto 2



Foto 3



Foto 4



Foto 5



Foto 6

Fotos 1 y 2: Barrios Unidos previo a la intervención de PIAI. Fuente: www.pmb.gub.uy

Fotos 3 y 4: Barrios Unidos en 2018. Relevamiento Fotográfico propio.

Foto 5: Complejo SACUDE 2018. Relevamiento fotográfico propio.

Foto 6: Entorno Barrios Unidos en 2018. Relevamiento Fotográfico propio.

IV. Capítulo 4

Presentación de los datos. Análisis y discusión

“es que regreso del mundo, no del bosque, no del sol”

Silvio Rodríguez

En este capítulo se exploran las relaciones entre la transformación del territorio y las transformaciones sociales de los asentamientos regularizados y en relación a sus entornos, a partir de los ámbitos delimitados.

Se observan los procesos de ocupación de estos territorios, como parte de la dimensión socio organizativa; sosteniendo la hipótesis que a mayor organización, mayores posibilidades de acceso a predios con menores dificultades (legales, ambientales), mayor legibilidad de la trama en la forma de ocupación, mejor organización y tamaño de lotes, menor precariedad en las viviendas; en síntesis, mejor interacción con el entorno, social y urbano.

Es en este sentido que se describen la situación de los barrios en 2005, al inicio de las intervenciones por PIAI y sus resultados hacia 2011 – 2012 y se construye un relato del estado actual de los tres barrios, en relación a sus orígenes, a la intervención del PIAI y su posterior evolución.

La dimensión territorial, se entiende transversal y en cierto modo determinante de las capacidades de transformación.

La expresión “en cierto modo”, quiere expresar que si bien la locación no es única determinante de la evolución de un territorio, representa su expresión física y se relaciona directamente con las capacidades de la población de acceder a suelo, servicios, cultura, interrelaciones, en las distintas escalas: la local, el barrio y la ciudad.

Pero también “en cierto modo” porque las condiciones del entorno, urbanas y sociales, colaboran o no, a las capacidades de transformación y al tipo de transformación de los territorios.

Es así que a partir de la conceptualización del territorio de Urruzola y Couriel³⁵⁰, observamos su potencial transformador interrelacionando las dimensiones de análisis de referencia.

³⁵⁰ Urruzola, 2007: 121 op.cit. Couriel, 2010:14 op. cit.

a. Los barrios a través de las dimensiones de análisis

Se retoma de la referencia metodológica de la Caracterización Física y Social de Asentamientos Irregulares³⁵¹ realizada por Cecilio et. al. en 2008, las dimensiones de análisis para observar el devenir de los tres casos en estudio a través del tiempo, de manera de acercarnos a conclusiones respecto a los barrios y sus transformaciones.

A partir de la delimitación del ámbito realizada que incluye asentamiento y entorno en cada caso se incorporan indicadores solicitados al de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, en el marco de esta investigación, a partir de los censos nacionales 1996 y 2011.

Los recortes territoriales de los censos 1996 y 2011 tienen algunas diferencias entre sí. Además, algunos recortes censales, fundamentalmente en 1996 superponen trama formal y trama informal. De manera que para la obtención de indicadores, se definieron criterios metodológicos en cuanto al perímetro de asentamiento y entorno dentro de cada ámbito. Se respetó la misma porción de área geográfica en 1996 y en 2011 para ámbito, entorno y asentamiento.

Para tomar esta definición se observaron las áreas de superposición en cada caso. Aún considerando la hipótesis que a mayor heterogeneidad social mayores son las posibilidades de mixtura social y de freno a procesos de exclusión, la definición de incorporar zonas censales en tejido regular a zonas del asentamiento se realiza verificando que las áreas de superposición no son significativas en relación a las áreas totales de asentamientos, que contienen programas arquitectónicos no residenciales, y que, en aquellas que tienen vivienda, estas son de características económicas.

En Boix y Merino en 2011 se distinguen 2 zonas censales que no existían en 1996. La porción de territorio se ocupa en los dos censos con programas no habitacionales y vacíos urbanos. Hoy una de estas zonas incluye a la relocalización Nueva Vida, que aún no se había relocalizado al momento del censo 2011. De manera que estas zonas se integran al área del asentamiento.

³⁵¹ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 2008.

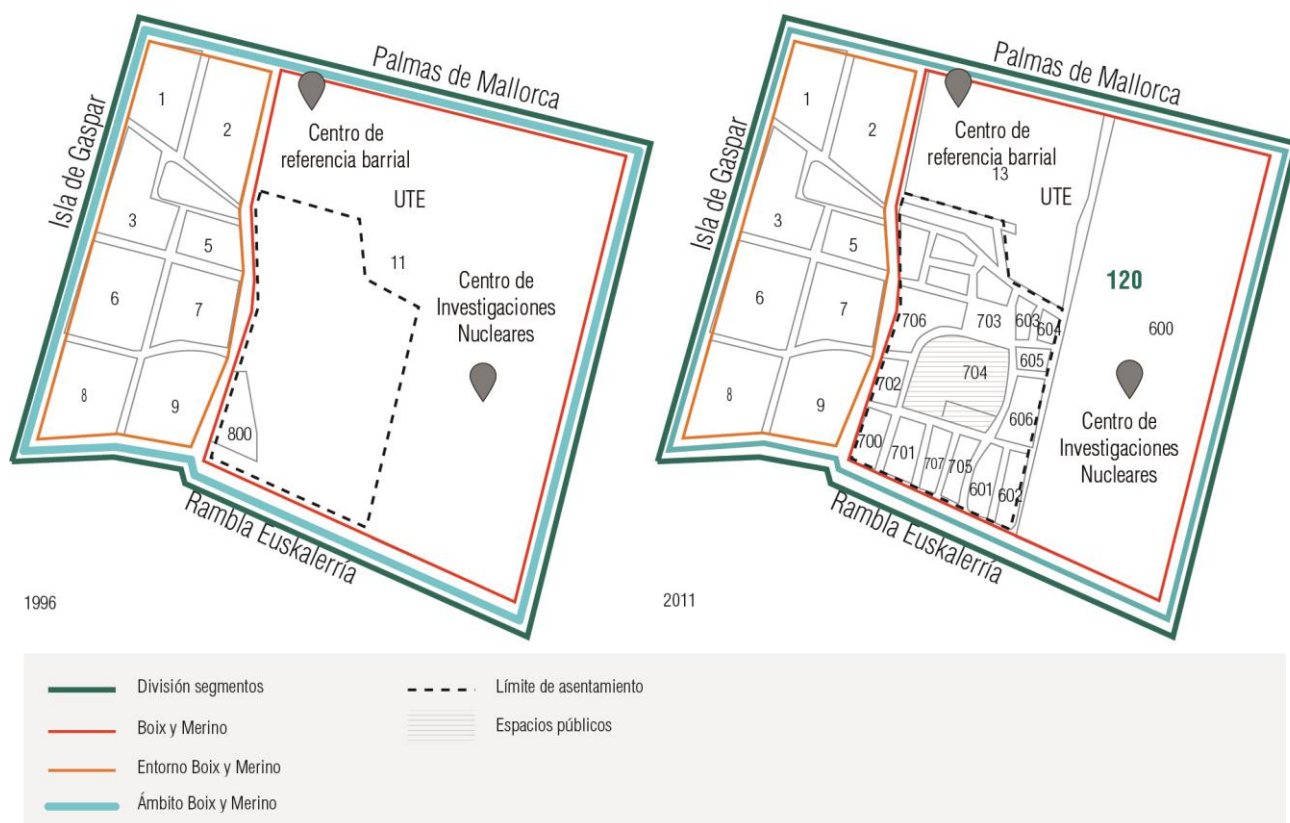


Figura 25: Boix y Merino. Delimitación del ámbito, entorno y asentamiento para la definición de indicadores. Fuente: elaboración propia en base a recortes censales por zonas 1996 y 2011.

En San Antonio, hay varias zonas de los dos censos que superponen trama formal y trama informal. Se incluyen al área asentamiento los programas educativos con frente a la calle Máximo Santos y el sector ocupado por las viviendas económicas de emergencia realizadas por la Intendencia ("casitas blancas"), de manera de mantener el área geográfica, en el entendido que estas viviendas están ocupadas por familias con situaciones de vulnerabilidad socio económica e irregularidad dominial de similares características que parte de la población del asentamiento.

Una zona ocupada por fábricas, San Antonio y cooperativas, se opta también por incluirla dentro del límite del asentamiento. Las cooperativas, en 1996 aún no estaban finalizadas las y en 2011 no estaba la totalidad construida.



Figura 26: San Antonio. Delimitación del ámbito, entorno y asentamiento para la definición de indicadores. Fuente: elaboración propia en base a recortes censales por zonas 1996 y 2011.

La delimitación de las zonas censales en Barrios Unidos y entorno se realizó con el mismo criterio de mantener el área geográfica para ambos censos.

En 1996, una extensa área ocupada por vacíos urbanos, espacios públicos, asentamiento 3 de Agosto, centro educativo, complejo 31 de mayo, correspondía a una única zona censal y en 2011 a 5. Se incorporan las 5 zonas al área de asentamiento considerando las características de las viviendas formales allí ubicadas, la baja densidad de ocupación de suelo y la existencia de programas no habitacionales, manteniendo la misma área geográfica en ambos casos.

Curitiba se asienta en una manzana que se completa con viviendas del barrio Municipal. Tomamos toda la manzana como parte del Asentamiento, en el entendido que las viviendas municipales pertenecen a clase obrera de bajos recursos y la densidad de ocupación del asentamiento Curitiba, es mayor, por lo que también lo es su incidencia en los índices.

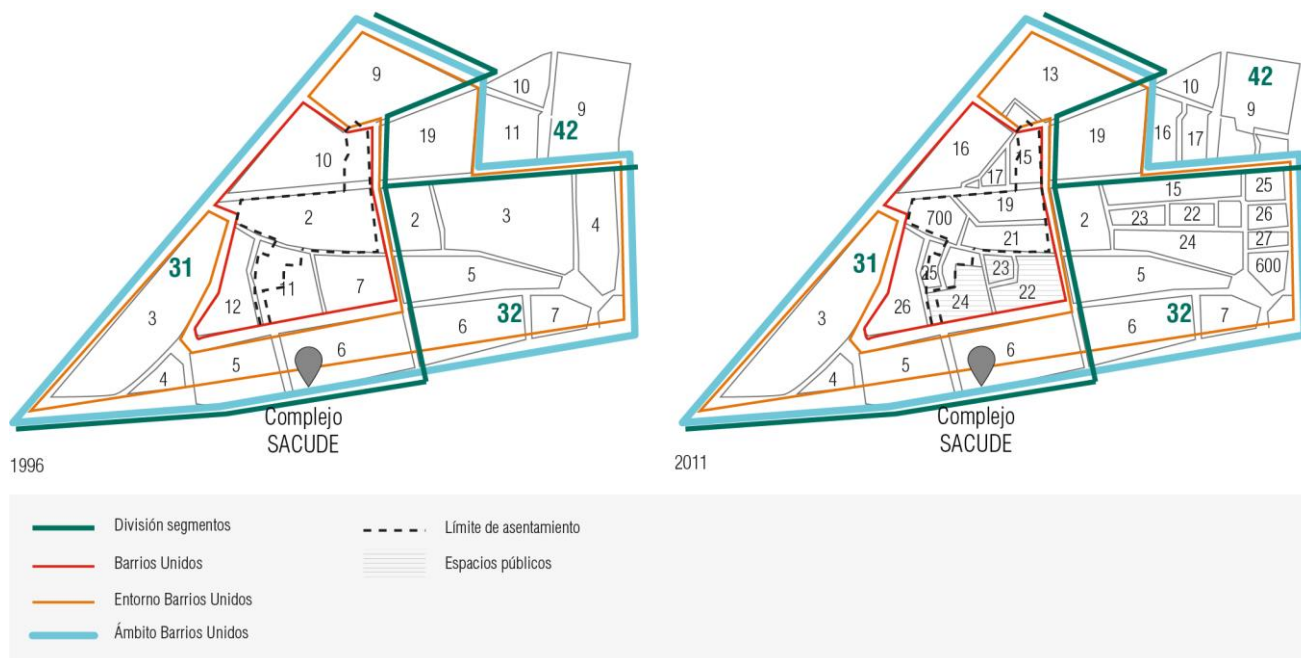


Figura 27: Barrios Unidos. Delimitación del ámbito, entorno y asentamiento para la definición de indicadores. Fuente: elaboración propia en base a recortes censales por zonas 1996 y 2011.

Los indicadores aportan insumos para las distintas dimensiones de análisis, se solicitaron para cada ámbito, entorno y asentamiento en estudio y son los siguientes:

1. Cantidad de viviendas
2. % hogares con agua potable dentro de la vivienda
3. % hogares con luz eléctrica de red de UTE dentro de la vivienda
4. % hogares con servicio higiénico privado dentro de la vivienda
5. % hogares con conexión a red general de saneamiento
6. % hogares propietarios de la vivienda
7. % hogares propietarios de la vivienda y el terreno
8. % hogares usufructuarios u ocupantes
9. % hogares ocupantes de la vivienda con permiso propietario
10. % hogares ocupantes sin permiso
11. % hogares con hacinamiento considerando más de 2 personas por habitación para dormir
12. % hogares con jefatura femenina / masculina
13. Promedio nivel educativo jefe femenino
14. Promedio nivel educativo jefe masculino
15. Promedio nivel educativo total
16. Clima educativo del hogar
17. % hogares con más de 1 persona menor a 14 años
18. % hogares con más de 5 años de residencia en el lugar

19. % PET (*mayores de 12 años en el total con dato*)
20. % PEA (*activos en mayores de 12 años con dato*)
21. % OCUPACION (*ocupados en PEA*)

En el año 2011, fecha del último censo nacional, las intervenciones PIAI estaban finalizando en los tres barrios, por lo que los indicadores de este censo no son demostrativos de la realidad posterior a la intervención. Aspiramos, sí, que puedan ser indicativos de tendencias de los procesos en estos territorios. Se deberá esperar al próximo censo nacional para verificarlo.

De los 21 indicadores elegidos, entendemos que el agua potable, la energía eléctrica, la existencia de servicio higiénico dentro de la vivienda y la conexión a saneamiento, complementan la observación de estructura urbana, morfología, conectividad y son parte de la dimensión territorial.

La dimensión socioorganizativa se construye junto con el territorio y sus transformaciones. Los casos abordados presentan distintas formas organizativas, redes familiares, vecinales, organizaciones sociales con presencia e incidencia en el territorio. En la trayectoria de cada uno se han dado procesos y momentos de mayor y menor organización, participación, confianza e interrelaciones positivas y conflictivas.

La cantidad de viviendas nos muestra, junto con el porcentaje de hogares con más de 5 años de residencia en el lugar, la estabilidad de la población del lugar. Entendemos, que la mayor permanencia en un lugar, puede ser o no, promotora de mayores capacidades de generar procesos identitarios, organización social y lazos de solidaridad entre vecinos, dependiendo de cada situación.

Los indicadores que refieren a las formas de uso y ocupación de la vivienda y el terreno, las entendemos como información relevante desde el punto de vista socioeconómico y también socioorganizativo.

Los indicadores que describen las condiciones de hacinamiento, jefaturas de hogar femenina, niveles y clima educativo del hogar, personas en edad de trabajar, económicamente activas y efectivamente ocupadas, son relevantes desde el punto de vista socioeconómico. Describen vulnerabilidades y activos acumulados por las familias que se relacionan con las capacidades de éstas para incidir en sus condiciones de bienestar.

i. Dimensión territorial

Siguiendo la lógica del documento, se observa esta Dimensión para cada asentamiento en estudio.

Al cierre de este apartado se incorpora una comparación de indicadores de los asentamientos, sus entornos y el ámbito, de manera de ampliar la mirada al caso concreto y la aspiración que los datos encontrados aporten a la reflexión constructiva.

1. Boix y Merino

En la normativa departamental, este sector se encuentra en suelo urbano consolidado intermedio,³⁵² de uso residencial con servicios y equipamientos compatibles³⁵³, el régimen normativo es general, con FOS de 60%, retiro de 4m, altura entre 9 y 12m.

Ocupa la totalidad de los padrones 179958 y 61481, parte del Padrón 408301 pertenecientes a la Intendencia de Montevideo y parte de la calle proyectada continuación Espronceda y de la calle Boix y Merino. La superficie total es de 9ha4195m2, según plano F01 de julio de 2011 elaborado por el Hidrosud en el marco de la intervención del PIAI.

³⁵² Normativa Departamental. Vol. IV, Libro II, Parte L, Apar. I, Cap. VI, Secc. IV. Suelo Urbano Consolidado Intermedio: Son áreas del suelo urbano consolidado que presentan buena calidad ambiental asociada a la presencia de infraestructuras básicas, buenos servicios urbanos y edificación de calidad aceptable o buena. ...El uso del suelo es predominantemente habitacional con servicios y equipamientos complementarios, presentando particularidades en las centralidades locales y en algunos sectores con concentración de usos no habitacionales.

³⁵³ Normativa Departamental. Libro II, Título X, Cap.I Sección I: Uso residencial con servicios y equipamientos complementarios. Se entiende por uso residencial el que tiene por finalidad exclusiva o principal el alojamiento permanente de personas que constituyen una unidad familiar autónoma. Se incluye en esta actividad global, la eventual actividad de usos anexos, secundarios o auxiliares, condicionados y compatibles con ella.



Figura 28: Boix y Merino. Fraccionamiento. Fuente: Plano F01. Hidrosud – PIAI. 2007.

Boix y Merino es considerado como adecuado y aceptable para la aptitud a la integración urbana por la Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus entornos, Sección II Montevideo (2008).³⁵⁴

Dadas las heterogéneas condiciones del entramado urbano de Boix y Merino y su entorno, se entiende que esta condición se alcanza en la medida que el Asentamiento se encontraba en proceso de ejecución de las obras de Mejoramiento al momento de la investigación mencionada.

³⁵⁴ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. Planos M0132, M0133 Y M0135. 2008

En el Plano de Propuesta PU01 y la imagen satelital de 2018 (Figuras 20 y 16, respectivamente), puede observarse la resolución del entramado urbano en relación con el entorno. Tal como se ha expresado en las entrevistas realizadas, es Boix y Merino un barrio al que se entra. No existe atravesamiento Este – Oeste y hacia en el eje Norte – Sur solo la calle Boix y Merino llega hasta Mallorca, dos calles arriba. Al Sur, el límite es el arroyo, por lo que el atravesamiento tampoco es directo.

Por otra parte, la recalificación de la Rambla Euskal Erria, con aceras, calzadas, arbolado e iluminación adecuada, se constituye en fundamental para mejorar las percepciones del barrio y el entorno.³⁵⁵ Y en el mismo sentido, la continuidad de la calle Hilarión de la Quintana hasta Mataojo, facilitando la vía de conexión con la centralidad de Iguá e Hipólito Irigoyen y el acceso a Avenida Italia, posibilitando el atravesamiento del barrio.

La plaza de Boix y Merino, representa hoy un vacío urbano que para su transformación requiere contenido -programa, equipamiento y mantenimiento- para ser utilizado por el barrio y el entorno. Hoy, el espacio de esparcimiento se ubica frente al Centro de Referencia Barrial. El lugar que ocupaba la relocalización Nueva Vida, es hoy el Parque de la Juventud³⁵⁶, valorado positivamente por los vecinos de la zona.

En cuanto a estructura urbana, Boix y Merino cambió sustancialmente, a la interna del barrio, sin embargo no conecta con el entorno. Las acciones del Estado no contribuyeron y no contribuyen hoy a esto. A pocas calles del barrio están previstas las obras para el Parque Isla de Gaspar³⁵⁷ en el lugar donde se ubicaba el asentamiento del mismo nombre. Se espera que esta revitalización urbana transforme el actual carácter degradado de la zona y genere un efecto positivo en su entorno.

También es de esperar que esta acción tenga un efecto positivo en las interrelaciones personales. Que represente un espacio al que concurrir, que recupere el espacio público, la calle, la ciudad, como ámbito de interacción entre los ciudadanos.

³⁵⁵ A la fecha de las entrevistas y los recorridos de campo, se realizaban obras de mejora en esta calle, del lado norte.

³⁵⁶ Inaugurado en 2015 en la intersección de Rambla Euskal Erria y Candelaria.

³⁵⁷ Ver <http://www.montevideo.gub.uy/files/isla-de-gaspar>



Figura 29: Escenario Boix y Merino. Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital 2018.

El ámbito delimitado para este estudio de Boix y Merino y entorno, aumenta en 167 viviendas, pasando de 518 a 685 entre 1996 y 2015. El entorno definido para Boix y Merino aumenta 55 viviendas, en 1996 eran 351 y en 2011, 406.

En Boix y Merino, habían en 1996, 167 viviendas, según el Censo Nacional y 279 viviendas en el Censo 2011³⁵⁸. Es decir, 112 viviendas más en 15 años.

Los años 90 representaron aumento de la población de asentamientos irregulares. A pesar de la salida de la crisis económica a partir de 2003 – 2004, la crisis del 2002 aportó al incremento poblacional a la ciudad de bajos ingresos.

Las siguientes tablas agrupan los indicadores relacionados con la Dimensión Territorial para 1996 y 2011 y su comparación.

³⁵⁸ En 2005 según el Censo Hidrosud – PIAI, eran 282 hogares.

1996		BOIX Y MERINO		
		BOIX Y MERINO	ENTORNO	AMBITO
2	% hogares con agua potable dentro de la vivienda	30,5	92,9	68,2
3	% hogares con luz eléctrica de red de UTE dentro de la vivienda	91,5	100,0	96,6
4	% hogares con servicio higiénico privado dentro de la vivienda	100,0	99,1	99,3
5	% hogares con conexión a red general de saneamiento	4,6	73,7	56,9
2011		BOIX Y MERINO		
		BOIX Y MERINO	ENTORNO	AMBITO
2	% hogares con agua potable dentro de la vivienda	93,1	96,5	95,1
3	% hogares con luz eléctrica de red de UTE dentro de la vivienda	94,9	96,0	95,5
4	% hogares con servicio higiénico privado dentro de la vivienda	88,8	94,1	91,8
5	% hogares con conexión a red general de saneamiento	94,4	89,7	91,7
DIFERENCIAS 2011-1996		BOIX Y MERINO		
		BOIX Y MERINO	ENTORNO	AMBITO
2	% hogares con agua potable dentro de la vivienda	62,6	3,6	26,8
3	% hogares con luz eléctrica de red de UTE dentro de la vivienda	3,4	-4,0	-1,1
4	% hogares con servicio higiénico privado dentro de la vivienda	-11,2	-5,0	-7,5
5	% hogares con conexión a red general de saneamiento	89,8	16,0	34,8

La cobertura de agua potable dentro de la vivienda, aumenta en los 15 años que separan el censo, notoriamente en Boix y Merino, producto de la intervención de PIAI. Sin embargo, si consideramos una cobertura de agua potable país de 99% de la población nucleada, según información de la página web oficial de Obras Sanitarias del Estado (OSE)³⁵⁹, los índices a 2011 siguen siendo bajos, considerando que nos encontramos en un área consolidada de Montevideo.

La conexión a red pública de electricidad tenía en 1996 índices elevados, alcanzando el 100% en el entorno de Boix y Merino. El aumento registrado en el asentamiento, seguramente tenga que ver con intervención del PIAI y fue sin embargo, poco significativo. En 2011 el porcentaje de hogares con energía eléctrica dentro de la vivienda disminuye en el resto de las áreas, aún en un contexto de mejoras económicas y tarifas sociales.

La existencia de 100% de viviendas con servicio higiénico dentro de la vivienda en Boix y Merino y de casi un 100% para el entorno en 1996 responde seguramente a criterios en la toma de datos. En 2011 el número desciende a 88,8%.

Respecto a la conexión a la red general de saneamiento, es claro el efecto de la intervención PIAI en Boix y Merino. Al igual que con el agua potable la cobertura, aunque en aumento, es aún baja considerando el área de Montevideo y la cobertura de red general.

³⁵⁹ <http://www.ose.com.uy/agua/agua-potable>. OSE es el ente publico responsable del abastecimiento y distribución de agua potable en el país y de las redes de saneamiento en el país a excepción de Montevideo.

2. San Antonio

En la normativa departamental, este sector se encuentra en suelo urbano consolidado intermedio³⁶⁰, de uso residencial y mixto controlado³⁶¹, el régimen normativo es general, con FOS de 60%, retiro de 4m, altura 13.5m.

San Antonio ocupa la totalidad de los padrones 408901 y 410405 pertenecientes a la Intendencia de Montevideo, parte de las calles Máximo Santos, Von Behring, Gambeta, calle de 12m y Avda. Parque. La superficie total es de 5ha9000m², según plano F01 de noviembre de 2006 elaborado por el Centro Cooperativista Uruguayo y Asociados para PIAI, en el marco del proceso de regularización.



Figura 30: San Antonio. Fraccionamiento. Fuente: Plano F01. CCU – PIAI. 2006.

³⁶⁰ Normativa Departamental. Vol. IV, Libro II, Parte L, Apar. I, Cap. VI, Secc. IV. Suelo Urbano Consolidado Intermedio: Son áreas del suelo urbano consolidado que presentan buena calidad ambiental asociada a la presencia de infraestructuras básicas, buenos servicios urbanos y edificación de calidad aceptable o buena. ...El uso del suelo es predominantemente habitacional con servicios y equipamientos complementarios, presentando particularidades en las centralidades locales y en algunos sectores con concentración de usos no habitacionales.

³⁶¹ Normativa Departamental. Libro II, Título X, Cap. Sección I: Uso mixto controlado. Corresponde a las áreas de suelo urbano con sectores de tejido fuertemente caracterizados por la presencia de estructuras edilicias no residenciales. Se localizan dentro de ellas, las subzonas de uso predominantemente industrial, caracterizadas por presentar altas densidades de establecimientos industriales.

En la Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus entornos, Sección II Montevideo (2008), se determina la aptitud para la integración urbana considerando el factor territorial y el sanitario ambiental como adecuado y aceptable.³⁶²

También en paralelo a Boix y Merino, la condición de aceptable y adecuado para la integración urbana eran condiciones dadas por encontrarse San Antonio en el proceso de ejecución de las mejoras.

Como puede verse en el Plano de Propuesta PU03 y la imagen satelital del año 2018 (Figuras 22 y 17 respectivamente), el entramado urbano de San Antonio resultante de la intervención de PIAI, con las características morfológicas que lo rodean, propone un amanzanado a escala barrial, con mayor continuidad con el tejido hacia las calle Santos e Instrucciones, que con las grandes manzanas hacia el Bulevar Batlle y Ordoñez y el Arroyo Miguelete.

Además incorpora atravesamiento transversales facilitando la conectividad hacia las 3 vías de mayor tránsito que rodean al asentamiento.

La propuesta no pudo evitar el corte de la trama al llegar a los límites de las cooperativas de vivienda, que en la actualidad se han cerrado al entorno con muros ciegos.

Por otra parte, la definición, ya sea por voluntad de los vecinos, o por limitantes en la disponibilidad de tierras o de financiación, requirieron que el alto número de realojos realizados se realizara dentro de los límites del asentamiento, generando una trama con FOS elevado, viviendas de dos niveles, con diferentes anchos de retiros y anchos de faja reducidos.

Esto da como resultado una trama compacta y cerrada. El sector de tejido residencial formal con viviendas por lote de uno o dos niveles, mantiene retiros frontales, laterales y posteriores, generando un ancho de faja mayor, arbolado en las aceras, retiros con vegetación, baja ocupación de suelo en la parcela, generando una escala de barrio con buenas calidades ambientales. Las viviendas colectivas se implantan por un lado en tiras sobre espacio verde con mayor porcentaje de espacio libre que construido. Las cooperativas de viviendas por su parte, con mayor densidad de ocupación de suelo, mantienen anchos de faja que permiten entornos de calidad, tratamiento de los retiros de las viviendas con vegetación y espacios abiertos equipados y mantenidos en su interior.

San Antonio constituye un híbrido entre una trama urbana y una forma de implantación con voluntad de imitar la trama consolidada y viviendas en lotes reducidos con ocupaciones de suelo elevadas. Se generan anchos de faja reducidos, veredas angostas con viviendas de dos niveles. El espacio público resultante es insuficiente para su escala, la percepción al llegar es también de “entrar” a un barrio y no transitar por él.

La incorporación de atravesamiento y de equipamiento en la calle 2 Paralela a Avda. José Batlle y Ordoñez con mayor ancho de acera para uso público da cuenta de la preocupación al momento de la propuesta por subsanar estas condicionantes. Ciertamente el espacio público lineal es utilizado y mantenido por los vecinos.

³⁶² Cecilio y ots... Op. Cit. Planos M0132, M0133 Y M0135. 2008

En San Antonio y en el entorno del barrio Lavalleja, como dieron cuenta las entrevistas realizadas, la estructura urbana mejoró las condiciones de vida y la percepción de las personas que allí viven, sean realojos o no. La contracara, para algunos de los residentes, es que la mejora atrajo posibilidades de apropiación de personas en actividades delictivas y violentas.

Qué papel juega o debe jugar el Estado, en qué escalas de gobierno y de gestión, para evitar que un sector del territorio sea segregado a la fuerza. Un territorio donde además se invirtió para evitar o revertir la segregación socio urbana. Cuál sería la realidad de San Antonio hoy sin el factor inseguridad y sin la violencia. La segregación urbana de hoy en San Antonio, tiene que ver con la instalación de bandas delictivas.

La falta de inversión, mantenimiento y uso de la porción de territorio afectada a la Avenida Parque desde mitad del siglo pasado, la convirtió en predios disponibles para la resolución habitacional de muchas familias, sin planificación urbana y sin servicios, precarizando la zona. San Antonio ha resuelto su implantación urbana. Existen otras ocupaciones en la afectación, formales e informales, precarizadas. En un escenario donde el Estado hubiera llevado adelante el proyecto de Avenida Parque y su posterior mantenimiento y gestión el barrio Lavalleja tendría un carácter diferente y la población que allí reside, otra solución de hábitat y vivienda.



Figura 31: Escenario Lavalleja Sur. Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital 2018 y Propuesta Urbana 1950, Avenida Parque.

El ámbito delimitado en el marco de este documento para San Antonio y su entorno, gana 294 viviendas, pasando de 944 a 1.238. El entorno definido para San Antonio tenía en 1996, 739 viviendas y en 2011, 984, por lo que se incorporaron 245 nuevas viviendas.

En San Antonio, por su parte, había en 1996, según el Censo Nacional, 205 viviendas. En 2011, 254 viviendas aumentando 49 viviendas. En el Censo inicial realizado para la intervención PIAI en 2005 se contabilizaron 273, de manera que el proceso de regularización no “atrajo” nuevos ocupantes.

El aumento de viviendas en el entorno de San Antonio seguramente responda a la finalización durante ese período de cooperativas de vivienda.

Las siguientes tablas agrupan los indicadores relacionados con la Dimensión Territorial para 1996 y 2011 y su comparación, a partir de la cual surgen algunas reflexiones.

1996		SAN ANTONIO		
		SAN ANTONIO	ENTORNO	AMBITO
2	% hogares con agua potable dentro de la vivienda	42,4	85,4	75,8
3	% hogares con luz eléctrica de red de UTE dentro de la vivienda	95,4	99,6	98,6
4	% hogares con servicio higiénico privado dentro de la vivienda	96,6	98,6	98,3
5	% hogares con conexión a red general de saneamiento	37,7	88,1	79,0
2011		SAN ANTONIO		
		SAN ANTONIO	ENTORNO	AMBITO
2	% hogares con agua potable dentro de la vivienda	86,7	94,3	92,6
3	% hogares con luz eléctrica de red de UTE dentro de la vivienda	97,4	97,5	97,5
4	% hogares con servicio higiénico privado dentro de la vivienda	75,2	88,1	85,3
5	% hogares con conexión a red general de saneamiento	68,2	84,4	81,0
DIFERENCIAS 2011-1996		SAN ANTONIO		
		SAN ANTONIO	ENTORNO	AMBITO
2	% hogares con agua potable dentro de la vivienda	44,3	8,8	16,8
3	% hogares con luz eléctrica de red de UTE dentro de la vivienda	2,0	-2,0	-1,1
4	% hogares con servicio higiénico privado dentro de la vivienda	-21,4	-10,6	-13,0
5	% hogares con conexión a red general de saneamiento	30,5	-3,7	2,1

Tanto en el entorno, como en San Antonio mismo, el aumento de la cobertura de agua potable en los 15 años de distancia entre los censos es notorio. En San Antonio prácticamente se duplicó consecuencia seguramente de la intervención de PIAI. El aumento de cobertura del entorno, es probable que responda a obras complementarias de la misma intervención PIAI.

La conexión a red pública de electricidad tenía en 1996 y sostiene en 2011 valores elevados, superando el 97% en San Antonio y entorno. San Antonio en 1996 ya contaba con una buena cobertura, producto seguramente de las gestiones realizadas por vecinos para acceder a luz regular y relatada en las entrevistas realizadas. El entorno, si bien se mantiene alto disminuye en 2011.

Respecto a la existencia de servicio higiénico dentro de la vivienda, la evolución entre censos es desfavorable tanto en asentamiento como en ámbito; lo cual es difícil de explicar en un contexto de obras de construcción de baños, saneamiento y viviendas. Existe la posibilidad que responda a que el censo se haya realizado previo a la finalización de las obras.

La conexión a la red general de saneamiento, es claro aquí también el efecto de la intervención PIAI dentro de San Antonio, aunque el porcentaje sin cobertura en 2011 es muy elevado. Es factible asumir que el fin de las obras de conexión en el marco de las obras se haya producido luego del pasaje del Censo 2011 por el barrio, y que en la actualidad la cobertura sea mayor. El entorno también tiene un porcentaje elevado sin cobertura que además disminuye en el periodo intercensal.

3. Barrios Unidos

Según el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, este sector se encuentra en suelo urbano no consolidado³⁶³, de uso mixto controlado³⁶⁴, el régimen normativo es general, con FOS de 60%, retiro de 4m, altura 9mts.

La totalidad de los asentamientos que ocupa Barrios Unidos comprende los padrones 165318 al 326, la calle Curitiba y Espacio Libre; padrones 165333 al 369 y calles, padrones 196659, 421389, calle Parahíba, parte Espacio Libre, 165412, 165436, 165437 y 165438, propiedades de la Intendencia de Montevideo y del Banco Hipotecario del Uruguay. La superficie total es de 4ha936m², 7dm², según plano F01 de diciembre de 2006 elaborado por el IVIM para el PIAI, en el marco del proceso de regularización.

³⁶³ Normativa Departamental. Vol. IV, Libro II, Parte L, Apar. I, Cap. VI, Secc. IV. Suelo Urbano no Consolidado. Comprende áreas en las que aun existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no son suficientes para dar servicio a los usos previstos. Se ubican en los bordes de la ciudad, con bajo grado de consolidación, carencia en los servicios urbanos, en la calidad del espacio público y en las infraestructuras básicas, en particular las redes de saneamiento...El uso del suelo es predominantemente habitacional con servicios y equipamientos complementarios, presentando importantes equipamientos y contenedores con usos no habitacionales.

³⁶⁴ Normativa Departamental. Libro II, Título X, Cap.I Sección I: Uso mixto controlado. Corresponde a las áreas de suelo urbano con sectores de tejido fuertemente caracterizados por la presencia de estructuras edilicias no residenciales. Se localizan dentro de ellas, las subzonas de uso predominantemente industrial, caracterizadas por presentar altas densidades de establecimientos industriales.



Figura 32: Barrios Unidos. Fraccionamiento. Fuente: Plano F01. CCU – PIAI. 2006.

En la Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus entornos, Sección II Montevideo (2008), se determina la aptitud para la integración urbana de Barrios Unidos, como adecuada. Esta aptitud es determinada por la densidad y tipo de tejido residencial en la informalidad y formalidad urbana, por la trama urbana del tejido residencial informal, la legibilidad del tejido y la accesibilidad a servicios urbanos (Cecilio et. al: 2008: 22)³⁶⁵.

³⁶⁵ Cecilio, Martha et. al. Op. Cit. 2008.

Asimismo, dentro de la dimensión urbana, los factores sanitario ambientales en cuanto a accesibilidad al saneamiento, abastecimiento de agua potable y situación respecto a evacuación pluviales y afectaciones ambientales determinan la aptitud de Barrios Unidos adecuada y aceptable.³⁶⁶

Es importante señalar que la condición de aceptable y adecuado para la integración urbana eran también en este caso, condiciones dadas en el documento de referencia, desde el punto de vista de la dimensión territorial, en virtud de que a la fecha de la investigación, Barrios Unidos se encontraba en etapa de realización de obras en el marco del PIAI.

Barrios Unidos está en el barrio Casavalle, barrio con los índices más altos de vulnerabilidad social del Departamento, donde confluyen multiplicidad de planes y programa de gestión del territorio y del hábitat. Dando como resultado un área urbana desestructurada y degradada. Múltiples son las investigaciones sobre este sector de la ciudad que dan cuenta de esto, algunas de las cuales forman parte de los fundamentos teóricos de esta tesis.

Se ha mencionado ya, que el sector de Casavalle donde se ubica Barrios Unidos, posee algunas singularidades que lo diferencian del resto del barrio y en general de las características de zonas periféricas de baja ocupación de suelo. La estructura urbana tipo barrio jardín de parte del sector, la continuidad de las vías de tránsito, así como también los tamaños de lote y su forma de ocupación, el tipo y calidad de las construcciones, contribuyen al carácter de barrio consolidado y obrero, característico del Uruguay de mediados del Siglo XX.

Barrios Unidos está rodeado de manzanas con viviendas municipales de calidad urbano arquitectónica y con adecuado mantenimiento en el tiempo. A la vez, la ocupación de los asentamientos se realizó mayoritariamente cuidando tamaño de lotes, retiros, calles anchas, espacios públicos. El proyecto de intervención del PIAI mejora las condiciones de las vías realizadas por los vecinos e integra a la trama urbana, aquellos sectores desestructurados y degradados.

Barrios Unidos se recorre como un barrio de Montevideo, donde los límites entre el otrora asentamiento y la trama formal, se diluyen. La Intendencia mantiene sus espacios públicos, recoge la basura regularmente y apoya las organizaciones sociales.

Existe en Barrios Unidos equipamiento comunitario con antecedentes de autogestión previa por parte de vecinos del Barrio Municipal, que creció y se desarrolló a instancias de la intervención PIAI y que el Estado apoya y sostiene. Equipamiento que es un rasgo identitarios de los vecinos y que lejos de cerrar sus puertas, se abre convocando a gente de otros barrios.

Las instituciones del Estado nacional y departamental han permanecido y aumentado su presencia en este barrio, porque confía, en los resultados a partir de una organización social sostenida.

³⁶⁶ Cecilio, Martha et. al. Planos M0132, M0133 Y M0135. 2008.

El ámbito delimitado en el marco de este documento para Barrios Unidos y su entorno, aumenta 248 viviendas, pasando de 589 a 837. El entorno de Barrios Unidos tenía en 1996, 423 viviendas y en 2011, 626, por lo que se incorporaron 203 nuevas viviendas.

Barrios Unidos en 1996, tenía 166 viviendas y aumenta en 45, alcanzando las 211 en 2011. En el Censo inicial realizado para la intervención PIAI en 2005 se contabilizaron 174, por lo que el incremento de población en Barrios Unidos parece haberse dado a partir de 2005.

Respecto a los indicadores territoriales de Barrios Unidos, las siguientes tablas muestran la evolución en el período intercensal 1996 – 2011.

1996		BARRIOS UNIDOS		
		BARRIOS UNIDOS	ENTORNO	AMBITO
2	% hogares con agua potable dentro de la vivienda	59,5	91,4	82,2
3	% hogares con luz eléctrica de red de UTE dentro de la vivienda	77,1	99,2	92,8
4	% hogares con servicio higiénico privado dentro de la vivienda	91,0	95,3	94,2
5	% hogares con conexión a red general de saneamiento	49,0	90,1	79,2
2011		BARRIOS UNIDOS		
		BARRIOS UNIDOS	ENTORNO	AMBITO
2	% hogares con agua potable dentro de la vivienda	96,8	98,2	97,9
3	% hogares con luz eléctrica de red de UTE dentro de la vivienda	97,7	100,0	99,4
4	% hogares con servicio higiénico privado dentro de la vivienda	93,6	92,6	92,9
5	% hogares con conexión a red general de saneamiento	96,3	82,3	85,9
DIFERENCIAS 2011-1996		BARRIOS UNIDOS		
		BARRIOS UNIDOS	ENTORNO	AMBITO
2	% hogares con agua potable dentro de la vivienda	37,3	6,8	15,7
3	% hogares con luz eléctrica de red de UTE dentro de la vivienda	20,6	0,8	6,6
4	% hogares con servicio higiénico privado dentro de la vivienda	2,5	-2,7	-1,3
5	% hogares con conexión a red general de saneamiento	47,3	-7,8	6,7

En un entorno inmediato favorable dentro de un contexto barrial muy desfavorable, todos los indicadores de Barrios Unidos entre 1996 y 2011 mejoran, también en directa relación al período de intervención del PIAI.

Los baños privados dentro de la vivienda, aún habiéndose construido con la intervención PIAI, aumentaron poco en el período intercensal y no alcanza el 95%

La existencia de baño dentro de la vivienda descendió en el entorno de Barrios Unidos y tiene una cobertura, menor incluso que la del propio Asentamiento.

4. Síntesis

Observando las transformaciones en los tres territorios en cuanto a la cantidad de viviendas, coincide con dinámicas poblacionales que indican el aumento de las periferias registrado a nivel Gran Montevideo.

En cuanto a los indicadores la cobertura de agua potable mejora en todos los casos. En los ámbitos de cada barrio supera al 90% alcanzando casi el 100% en el correspondiente a Barrios Unidos. A nivel de Asentamiento sólo San Antonio está por debajo del 90% y Barrios Unidos supera el 95%.

La cobertura de energía eléctrica aumenta en San Antonio, descendiendo en el entorno. Igualmente la tendencia es al 100%, siendo la cobertura más baja la de Boix y Merino, con un 94,9%.

La existencia de baños dentro de la vivienda, desciende en la casi totalidad de las áreas analizadas, con Barrios Unidos como única excepción alcanzando un 93,6%. El valor más bajo encontrado en 2011 es en San Antonio, 75,2%.

La conexión a red de saneamiento, si bien con tendencia en aumento, alcanza su porcentaje de cobertura más elevado en Barrios Unidos, con 96,3% y el más bajo en San Antonio, nuevamente, con 68,2%.

Nuevamente se plantea la posibilidad de que San Antonio estuviera aún en obra al momento del Censo.

ii. Dimensión socioeconómica

La dimensión socioeconómica se observa con la hipótesis sostenida en la Caracterización, de que a mayor heterogeneidad socioeconómica de la población de los asentamientos y sus entornos, menores son las posibilidades de exclusión social.

En el contexto de esta investigación las consideraciones socioeconómicas de los asentamientos y sus entornos se basan en los indicadores 11 a 21, como se mencionó al inicio de este capítulo.

1996	BOIX Y MERINO			SAN ANTONIO			BARRIOS UNIDOS		
	BOIX Y MERINO	ENTORNO	AMBITO	SAN ANTONIO	ENTORNO	AMBITO	BARRIOS UNIDOS	ENTORNO	AMBITO
11 % hogares con hacinamiento considerando más de 2 personas por habitación para dormir	13,6	7,3	9,8	11,9	7,8	8,7	12,3	7,3	8,7
12 % hogares con jefatura femenina	22,2	33,9	30,1	26,8	30,8	29,9	22,9	26,4	25,4
13 Promedio nivel educativo jefe femenino	4,9	7,0	6,4	3,5	6,4	5,9	6,3	6,5	6,4
14 Promedio nivel educativo jefe masculino	5,1	7,4	6,5	4,7	6,7	6,2	6,3	6,7	6,6
15 Promedio nivel educativo total	3,8	6,9	5,7	3,9	5,4	5,1	4,8	5,8	5,6
16 Clima educativo del hogar	5,3	7,7	7,0	5,0	6,8	6,5	8,9	6,5	8,9
17 % hogares con más de 1 persona menor a 14 años	50,0	17,4	28,0	38,2	35,4	36,0	47,6	30,3	35,1
19 %PET (MAYORES DE 12 AÑOS EN EL TOTAL CON DATO)	99,6	98,6	98,9	98,1	97,4	97,5	77,2	79,4	78,8
20 %PEA (ACTIVOS EN MAYORES DE 12 AÑOS CON DATO)	59,6	63,5	62,2	66,4	60,1	61,5	54,9	61,6	59,7
21 %OCUPACION (OCUPADOS EN PEA)	80,0	83,0	82,0	78,0	80,1	79,6	92,0	90,9	91,1
2011	BOIX Y MERINO			SAN ANTONIO			BARRIOS UNIDOS		
	BOIX Y MERINO	ENTORNO	AMBITO	SAN ANTONIO	ENTORNO	AMBITO	BARRIOS UNIDOS	ENTORNO	AMBITO
11 % hogares con hacinamiento considerando más de 2 personas por habitación para dormir	36,5	12,9	23,0	22,6	20,3	20,8	28,0	21,5	23,2
12 % hogares con jefatura femenina	59,2	42,3	49,5	36,7	55,0	51,0	56,0	47,3	49,5
13 Promedio nivel educativo jefe femenino	6,1	8,0	7,0	6,7	7,1	7,0	7,0	7,4	7,3
14 Promedio nivel educativo jefe masculino	5,6	8,8	7,7	7,2	7,2	7,2	7,0	7,4	7,3
15 Promedio nivel educativo total	5,9	8,5	7,4	7,0	7,2	7,1	7,0	7,4	7,3
16 Clima educativo del hogar	6,1	8,0	7,0	6,7	7,1	7,0	7,0	7,4	7,3
17 % hogares con más de 1 persona menor a 14 años	49,8	13,9	29,2	27,7	25,9	26,3	25,2	23,1	23,6
19 %PET (MAYORES DE 12 AÑOS EN EL TOTAL CON DATO)	64,5	81,7	72,1	73,9	76,1	75,6	77,2	79,4	78,8
20 %PEA (ACTIVOS EN MAYORES DE 12 AÑOS CON DATO)	60,3	62,5	61,4	67,4	61,5	62,8	54,9	61,6	59,7
21 %OCUPACION (OCUPADOS EN PEA)	88,4	94,3	91,4	89,0	89,2	89,1	92,0	90,9	91,1
DIFERENCIAS 2011 - 1996	BOIX Y MERINO			SAN ANTONIO			BARRIOS UNIDOS		
	BOIX Y MERINO	ENTORNO	AMBITO	SAN ANTONIO	ENTORNO	AMBITO	BARRIOS UNIDOS	ENTORNO	AMBITO
11 % hogares con hacinamiento considerando más de 2 personas por habitación para dormir	22,9	5,6	13,2	10,7	12,5	12,1	15,7	14,2	14,4
12 % hogares con jefatura femenina	37,1	8,4	19,4	9,9	24,2	21,1	33,1	20,9	24,1
13 Promedio nivel educativo jefe femenino	1,3	1,0	0,6	3,1	0,7	1,2	0,7	0,9	0,9
14 Promedio nivel educativo jefe masculino	0,5	1,4	1,2	2,5	0,6	1,0	0,7	0,7	0,7
15 Promedio nivel educativo total	2,1	1,6	1,7	3,1	1,7	2,0	2,2	1,5	1,7
16 Clima educativo del hogar	0,8	0,3	0,1	1,7	0,3	0,6	-1,9	0,9	-1,6
17 % hogares con más de 1 persona menor a 14 años	-0,2	-3,5	1,1	-10,5	-9,4	-9,7	-22,4	-7,2	-11,5
19 %PET (MAYORES DE 12 AÑOS EN EL TOTAL CON DATO)	-35,1	-16,9	-26,8	-24,2	-21,3	-21,9	0,0	0,0	0,0
20 %PEA (ACTIVOS EN MAYORES DE 12 AÑOS CON DATO)	0,6	-1,0	-0,8	1,1	1,4	1,3	0,0	0,0	0,0
21 %OCUPACION (OCUPADOS EN PEA)	8,4	11,3	9,4	11,1	9,1	9,5	0,0	0,0	0,0

Se verifica el aumento de la condición de hacinamiento para todas áreas analizadas, observándose los mayores índices en Boix y Merino y luego en Barrios Unidos. Las resoluciones al crecimiento de las familias, a pesar del aumento en el número de viviendas en todas las áreas también, no parecen incluir nuevas soluciones habitacionales.

Es significativo el aumento de la jefatura de hogar femenina en todas las áreas, duplicándose en algunas. Boix y Merino, el entorno de San Antonio y Barrios Unidos superan el 50% de los hogares. Solo San Antonio tiene menos del 40% de hogares con jefatura femenina. El aumento en Boix y Merino y en Barrios Unidos en 15 años, es de más de 30%.

Los promedios de nivel educativo de jefas y jefes aumentan en todas las áreas, siendo San Antonio donde se da el mayor aumento. Este resultado es positivo en términos de oportunidades laborales y posibilidades de interacción con personas con acumulación de activos positivos.

En 1996 Barrios Unidos contaba con el índice más alto en relación al clima educativo del hogar, que disminuye para 2011, acercándose a los valores alcanzados en San Antonio y en su propio entorno. Aunque aumenta también en Boix y Merino, continúa por debajo de los otros barrios y de todos los entornos.

El aumento de los años de educación puede relacionarse con la existencia de mayores ofertas educativas tanto curriculares como extracurriculares acreditables.

El porcentaje de niños menores de 14 años disminuye en casi la totalidad de las áreas, mínimamente en Boix y Merino que es además donde se encuentra el más alto porcentaje con casi un 50% de hogares con más de 1 menor de 14 años. Se evidencia una situación de

vulnerabilidad en Boix y Merino, considerando los elevados porcentajes de hacinamiento y de viviendas con jefatura femenina y los menores niveles educativos.

En relación al trabajo la población en edad de trabajar disminuye, salvo en Barrios Unidos que se mantiene igual. Sin embargo crece el número de viviendas y disminuyen en casi todas las áreas los menores de 14 años.

La población que busca trabajo se mantiene estable con pocas variaciones porcentuales.

La población que efectivamente trabaja aumenta levemente en todas las áreas y ronda el 90%. San Antonio y su entorno y nuevamente Boix y Merino tienen los índices menores. La tasa de desempleo nacional en diciembre de 2011 era del 6,4%.³⁶⁷

iii. Dimensión socio-organizativa

La construcción de la trayectoria de esta dimensión se asocia a la forma de ocupación, la movilidad de las familias, las capacidades de gestión y acceso a redes institucionales en los distintos momentos del devenir de los barrios.

El cuadro que sigue, se construyó a partir de los datos relevados para la Caracterización³⁶⁸ entre los años 2006 y 2008.

	Boix y Merino	San Antonio	Barrios Unidos
participación en redes	No	Si	No
organización vecinal funcionando	Comisión vecinal	s/datos claros	Comisión vecinal
redes barriales	No	No	No
Nro. de organizaciones sociales identificadas como referentes	1	0	1
percepción nivel organizacional de asentamiento y localidad	Buena (para PIAI)	s/d	Comisión de los 3 barrios a partir del proceso de regularización
percepción nivel integración AI y localidad	s/d	s/d	Comisión de los 3 barrios a partir del proceso de regularización
organización / integración agrupamiento	No organización / exclusión	s/d	s/d
organización / integración entorno	Exclusión	s/d	s/d

³⁶⁷ Ver www.ine.gub.uy

³⁶⁸ Cecilio, Martha, et. al. Op. Cit. 2008

Esta información relevada durante el proceso de intervención del PIAI, es coincidente con las formas organizativas relevadas en el marco de este documento, en la documentación de los ETM intervinientes, en la Intendencia de Montevideo y en las entrevistas realizadas.

Se complementa la información relativa a esta dimensión con los indicadores elegidos que entendemos pueden dar cuenta de procesos a la interna de los barrios con relación a la generación de identidades barriales y posibilidades organizativas.

1996		BOIX Y MERINO			SAN ANTONIO			BARRIOS UNIDOS		
		BOIX Y MERINO	ENTORNO	AMBITO	SAN ANTONIO	ENTORNO	AMBITO	BARRIOS UNIDOS	ENTORNO	AMBITO
1	Cantidad de viviendas ocupadas con moradores presentes	167	351	518	205	739	944	166	423	589
6	% hogares propietarios de la vivienda	56,3	5,4	21,8	50,7	23,1	29,1	44,0	5,5	16,4
7	% hogares propietarios de la vivienda y el terreno	8,4	43,6	32,2	22,0	26,6	25,6	15,1	43,9	35,8
8	% hogares usufructuarios u ocupantes	34,1	17,1	22,6	25,9	19,4	20,8	21,7	14,5	16,5
9	% hogares ocupantes de la vivienda con permiso propietario	12,0	17,1	15,4	17,1	18,7	18,4	21,7	14,0	16,2
10	% hogares ocupantes sin permiso	22,2	0,0	7,1	8,8	0,7	2,4	0,0	0,5	0,3
18	% hogares con más de 5 años de residencia en el lugar	93,3	94,1	93,8	91,5	90,2	90,5	88,5	94,4	92,7
2011		BOIX Y MERINO			SAN ANTONIO			BARRIOS UNIDOS		
		BOIX Y MERINO	ENTORNO	AMBITO	SAN ANTONIO	ENTORNO	AMBITO	BARRIOS UNIDOS	ENTORNO	AMBITO
1	Cantidad de viviendas ocupadas con moradores presentes	279	406	685	254	984	1238	211	626	837
6	% hogares propietarios de la vivienda	37,2	3,5	17,9	17,0	13,2	14,0	34,4	8,8	15,4
7	% hogares propietarios de la vivienda y el terreno	48,0	43,3	45,3	22,6	33,8	31,4	44,5	40,9	41,8
8	% hogares usufructuarios u ocupantes	9,0	21,2	16,0	32,2	19,0	21,9	6,9	19,6	16,3
9	% hogares ocupantes de la vivienda con permiso propietario	7,9	19,9	14,8	3,3	11,6	9,8	5,5	18,4	15,1
10	% hogares ocupantes sin permiso	1,1	1,3	1,2	28,9	7,4	12,1	1,4	1,1	1,2
18	% hogares con más de 5 años de residencia en el lugar	99,2	96,9	97,9	98,9	99,2	99,1	97,7	98,9	98,6
DIFERENCIAS 2011 - 1996		BOIX Y MERINO			SAN ANTONIO			BARRIOS UNIDOS		
		BOIX Y MERINO	ENTORNO	AMBITO	SAN ANTONIO	ENTORNO	AMBITO	BARRIOS UNIDOS	ENTORNO	AMBITO
1	Cantidad de viviendas	112	55	167	49	245	294	45	203	248
6	% hogares propietarios de la vivienda	-19,1	-1,9	-3,9	-33,7	-9,9	-15,1	-9,6	3,4	-0,9
7	% hogares propietarios de la vivienda y el terreno	39,6	-0,3	13,1	0,6	7,2	5,8	29,4	-3,1	6,0
8	% hogares usufructuarios u ocupantes	-25,1	4,1	-6,6	6,4	-0,4	1,1	-14,8	5,1	-0,3
9	% hogares ocupantes de la vivienda con permiso propietario	-4,0	2,8	-0,7	-13,7	-7,1	-8,6	-16,2	4,4	-1,1
10	% hogares ocupantes sin permiso	-21,1	1,3	-5,9	20,1	6,7	9,6	1,4	0,6	0,8
18	% hogares con más de 5 años de residencia en el lugar	5,9	2,9	4,1	7,4	9,0	8,6	9,2	4,5	5,8

Los resultados en materia de tenencia de la vivienda y el terreno presentan dificultades para su interpretación que están relacionadas a la forma de preguntar, a la interpretación del encuestador y del encuestado; fundamentalmente en contextos donde existe un elevado número de viviendas y de predios que son o fueron propiedad del Estado y donde la situación dominial aún no está determinada.

Igualmente se intenta extraer algunas reflexiones. La cantidad de propietarios de la vivienda, disminuye en los tres asentamientos. Pero aumentan ampliamente en Boix y Merino y en Barrios Unidos los propietarios de vivienda y terreno, por lo que puede inferirse resultado de intervención PIAI. Previo a la intervención, la población era propietaria de su vivienda, no así del terreno que fue ocupado ilegalmente.

En San Antonio se mantienen los propietarios de vivienda y terreno y aumentan los usufructuarios de vivienda y terreno, respondiendo seguramente a la etapa del proceso PIAI en que se encontraba la población al momento del censo.

En los tres asentamientos disminuye el número de ocupantes con permiso

Tanto en el ámbito, como en San Antonio aumentan las ocupaciones sin permiso, pasando de menos de 10% en 1996 a casi un 30% en 2011.

Barrios Unidos y su entorno que mantiene los índices más favorables de todo lo que hemos venido observando, pasa de valores menores a 1, a valores superiores a 1 aunque menores que 2.

La permanencia por más de 5 años en el área aumenta y tiende a 100%.

Es decir que los propietarios de vivienda y terreno y los usufructuarios con permiso, son residentes permanentes del barrio, del entorno, de la zona, lo cual puede representar un potencial para la generación y profundización de lazos, redes de solidaridad, organizaciones, y formas de encuentro; o por el contrario, ser representativo de un enclave.

V. Capítulo 5

Consideraciones finales

*“dice mi padre ya llegará
desde el fondo del tiempo otro tiempo
y me dice que el sol brillará”
Alfredo Zitarroza*

“El territorio no tiene marcha atrás. La sociedad no puede permitirse, con él, el método del ensayo y el error. ... Cada territorio es único, entre otras razones, porque no tiene sustituto posible. ... Cualquier “marcha atrás” en sus modos de ocupación, sus modalidades de uso o sus lógicas de movilidad tendrá costos inabordables o, en su defecto, totalmente evitables por lo tanto culturalmente insostenibles”. (Urruzola, 2007: 123)³⁶⁹

“Teorizar sobre el territorio no solo implica especular sobre un pasado o un presente conocido, o que más o menos pueden llegar a serlo. Implica, por encima de todo, especular sobre su futuro. Y su futuro, si existe, tiene que ver con su ordenamiento”. (Urruzola, 2007: 12)³⁷⁰

a. En relación a los fundamentos teóricos:

Para abordar la temática de la informalidad territorial en Montevideo, comenzamos por observar cómo en distintos momentos de la historia de la humanidad, la ciudad se ha ido consolidando como el lugar de preferencia para el desarrollo de las sociedades, y cómo al mismo tiempo, la vida en las ciudades es expresión de la desigualdad, albergando a miles de millones de personas en situaciones de privación, pobreza, vulnerabilidad y exclusión.

Los últimos 50 años, han profundizado el proceso urbanizador tanto en países desarrollados como subdesarrollados. En América Latina además, este proceso se acompaña de importantes desigualdades socioterritoriales.

Uruguay es un país joven y fundamentalmente urbano. A instancias del Estado de Bienestar fundado por José Batlle y Ordoñez en los inicios del Siglo XX y durante la primera mitad del siglo, se buscó consolidar una sociedad urbana sólida, solidaria, policlasista, universalista y moderna. Aunque autoproclamada “Suiza de América” en relación a las óptimas condiciones socioeconómicas de ese país europeo, la sociedad moderna solo la alcanzó un sector de la población de las ciudades y fundamentalmente en Montevideo. Esta sociedad coexiste con

³⁶⁹ Urruzola, Juan Pedro. Op. Cit. 2007

³⁷⁰ Urruzola, Juan Pedro. Op.cit. 2007

una pobreza rural, los llamados “pueblos de ratas”, rancheríos con inexistentes condiciones de habitabilidad; y con la pobreza urbana de las casas de inquilinato y los conventillos.

A partir de los años 50, comienzan a evidenciarse situaciones de segregación socioterritorial que ponen de manifiesto el inicio de una creciente crisis de estancamiento económico, antesala de la dictadura cívico militar de los años 70. En los años 90, la desindustrialización y las políticas económicas neoliberales socavaron los cimientos de la sociedad uruguaya. El país profundiza un proceso de declive además de económico, social; alcanzando las organizaciones sociales y sindicales, su mínima expresión.

Previo a la crisis económica del año 2002 teóricos y estudiosos de la sociedad uruguaya advertían sobre la necesidad de rescatar los valores fundacionales de los primeros 50 años del país.³⁷¹

A partir de los años 50 del siglo pasado, la sociedad uruguaya, el gobierno nacional y departamental, han abordado la situación de la pobreza y la desigualdad territorial desde distintos paradigmas que hemos repasado en este documento. Inicialmente, y en el marco de una sociedad autoproclamada moderna y desarrollista, la responsabilidad de la pobreza fue adjudicada directamente a quienes la padecían, alegando dificultades para incorporarse a la vida urbana. Para su adaptación, se construyeron complejos de viviendas de emergencia para la población pobre, que devinieron en permanentes, sin ningún tipo de consideración urbana, estética y con condiciones de habitabilidad y confort inaceptables; lo que derivó en el agravamiento de las condiciones de precarización tanto de las familias como de la zona.

Otras familias pobres fueron expulsadas de áreas centrales a cambio de terrenos en predios fiscales en zonas sin cobertura de infraestructura urbana, aportando canasta de materiales para la construcción de viviendas o soluciones de emergencia de pequeña escala con iguales condiciones de inhabitabilidad que los complejos construidos.

Al mismo tiempo, persisten y crecen familias que resuelven su solución habitacional sin participación directa del Estado, en predios libres, mayoritariamente de propiedad pública, en la periferia.

Los predios públicos disponibles y ocupados informalmente en Montevideo, responden a distintos paradigmas de planificación y gestión territorial que derivan en planes y normativas que condicionan tamaño y forma de lote con independencia de los trazados preexistentes y generan afectaciones de uso para proyectos que no se llevaron adelante.

Desde el ámbito nacional, pero fundamentalmente departamental y local, se promovió la conformación de asentamientos irregulares a través de la gestión y planificación (por acción y omisión) de las tierras de su propiedad. El resultado es el de una periferia urbanísticamente degradada, precarizada, con problemas ambientales donde residen los estratos de población de bajos ingresos; en contraste con una ciudad consolidada, con infraestructura, servicios y equipamientos adecuados, donde habita la población de ingresos medios y altos.

Como consecuencia de esta forma de gestión del territorio se profundizan los procesos de segregación urbana y segmentación social.

³⁷¹ Katzman, et. al. Op. Cit. 2000.

b. En relación al PIAI

Las transformaciones territoriales capaces de revertir o reducir procesos de segregación socioterritorial, dependen de las políticas públicas de gestión del territorio concebido en su multidimensionalidad, y las inversiones que en él se realicen.

A partir de fines de los años 90 se incorporan al Estado uruguayo el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares a partir de préstamo con el BID, para la regularización de las ocupaciones informales en el territorio.

La intervención del PIAI, tiene como objetivo la integración sociourbana de los predios ocupados irregularmente, mediante intervenciones en la morfología y en la infraestructura urbana que apuntan a la continuidad con los tejidos formales de la ciudad. Las condiciones de vida mejoran cuando existen condiciones sociales y ambientales adecuadas.

Sin embargo las condiciones de segmentación sociales, responden a factores de mayor complejidad que requieren de transformaciones más allá de la intervención física en el territorio concreto. La inversión en el territorio es un factor de incidencia en la fragmentación y segregación socio territorial, pero no es determinante. Contribuye, es soporte fundamental (porque genera las condiciones o facilita las condiciones) para los procesos de integración, es condición necesaria, pero no suficiente.

La pobreza se concentra en los asentamientos irregulares, aunque no toda su población es pobre. Parte de la población asentada irregularmente, vive en situaciones de privación y pérdida de derechos ciudadanos sostenida en el tiempo como el desempleo o empleos informales de bajo salario, bajos niveles educativos, hacinamiento en vivienda, condiciones inadecuadas desde el punto de vista ambiental, por mencionar los más evidentes.

El capital social acumulado por la población que vive en asentamientos, es determinante en las posibilidades para sostener y amplificar los cambios incorporados mediante las inversiones del PIAI. La forma de ocupación y su transformación en el tiempo, las trayectorias de vida de sus ocupantes, sus capacidades socioorganizativas representan la resistencia a la desafiliación³⁷² a la vida urbana. Mayores son las posibilidades de integración territorial cuanto mayor es la capacidad socioorganizativa y también la heterogeneidad socioeconómica del asentamiento y del entorno.

Para asegurar las condiciones urbanoterritoriales que se alcanzan a través de las inversiones del PIAI tanto en el asentamiento intervenido, como en la relación con el entorno, resulta pertinente que se acompañen con inversiones de mayor escala y que impliquen calidades urbanas, equipamiento, servicios y espacios públicos capaces de equipararse a cualquier sector de la ciudad.

³⁷² Álvarez, María José, 2000: 29. Op. Cit. *“La ocupación de un terreno aparece entonces como una salida posible para algunos montevideanos, como la posibilidad de encontrar un lugar en el mundo, de resistir la desafiliación.”*

Si bien el objeto de esta investigación no es solo el análisis particular de los objetivos del PIAI, interesa destacar determinados elementos, que ameritan ser tenidos en cuenta a futuro.

Intencionadamente, se evita la variable inversión económica en este estudio, porque es un dato que distrae de lo esencial. Es el Estado el responsable de la precarización de las periferias a través de su gestión territorial, por lo que entiendo que es el Estado, garante del bien común, quien debe invertir en revertirlo y asegurar a todos los ciudadanos el acceso y uso de la ciudad.

Los objetivos del Programa en el Reglamento Operativo de 2002, incluyen instancias para el aporte a la revisión de normativa y la articulación de acciones entre el sector público y la sociedad civil y también el apoyo en la actualización de instrumentos de control de desarrollo urbano. La definición de objetivos específicos comunes en el territorio en el marco de planes municipales de desarrollo territorial sumados a los recursos y objetivos específicos del Programa son oportunidades para el territorio que necesariamente trascienden el área del asentamiento concreto.

El Programa incluía recursos para la financiación de capacitaciones lo cual es una oportunidad para la incorporación de conocimientos, para técnicos intervinientes en el Programa y de otras instituciones con incidencia en el territorio y la sociedad civil. Una inversión efectiva requiere una planificación flexible que se adapte tanto a demandas emergentes como y fundamentalmente a miradas proyectivas.

Estas herramientas y la existencia de gobiernos locales para la gestión territorial, habilitan a superar los abordajes territoriales caso a caso, inscribiendo la intervención del Programa en una planificación mayor de manera de alcanzar continuidad en los procesos de mejoras socioterritoriales.

El logro de estos objetivos representa un desafío que implica necesariamente encontrar acuerdos sectoriales partidarios, políticos, institucionales, técnicos y personales; y capacidad de orientarse a mejorar la eficacia y eficiencia de las inversiones y por tanto los resultados para la población.

Sin embargo, ya en 2008, el nuevo Reglamento Operativo, reduce los objetivos que vinculan al PIAI con la revisión de políticas públicas, lo que entendemos es un retroceso en las posibilidades de gestión territorial.

c. En relación a los casos estudiados

Este documento busca entender los resultados en términos de segregación urbano residencial y segmentación social, considerando las dimensiones territorial, socioeconómica y socioorganizativa en tres asentamientos intervenidos por el PIAI en Montevideo entre los años 2005 y 2012.

Se observan las transformaciones socioterritoriales de los casos estudiados y se extraen algunas conclusiones.

La intervención del Programa aportó a los barrios estudiados, su población y el entorno, mejoras en términos de calidades urbano ambientales, dotando de servicios de infraestructura urbana (desagües pluviales, saneamiento, calles, aceras), equipamiento comunitario, viviendas nuevas y mejora de las existentes.

Estas mejoras se relacionan a la intervención del PIAI y también a la existencia de planes más generales de políticas públicas (planes de saneamiento departamentales, tarifas sociales de agua potable y energía eléctrica, dotación de infraestructura educativa, programas educativos extracurriculares).

En los tres casos estudiados, la mayor efectividad en los resultados observados en 2018, coincide con la permanencia del Gobierno Departamental en territorio, acompañando y también impulsando la participación y gestión por parte de los vecinos.

Boix y Merino, se encuentra en condiciones de desigualdad territorial mayores que los otros dos barrios analizados. Las condiciones previas a la regularización eran social y urbanísticamente críticas. La intervención del PIAI mejoró las condiciones de vida de la población. Sin embargo, aún está aislado y se percibe aislado. También se constata la ausencia de todo tipo de servicio y presencia del Estado.

El equipamiento comunitario construido a instancias del PIAI en Boix y Merino, no alcanzó acuerdos de gestión entre vecinos y gobierno local. Aunque fue identificada por el equipo técnico a cargo de la regularización la necesidad de contar con personal técnico estable en la Sede Barrial, esto no se concretó.

A diferencia de la resolución del modelo de gestión del Complejo SACUDE, la fragilidad de la organización barrial de Boix y Merino y la escasa voluntad y capacidad de innovación y riesgo del Gobierno Local, imposibilitaron la continuidad de procesos impulsados en torno a la intervención del PIAI.

El diagnóstico elaborado en el marco del PIAI establece condiciones de precariedad laboral y alto índice de desempleo en el asentamiento. También se evidencia conflictividad interna y desconfianza en las instituciones. Luego del realojo de Nueva Vida, vecinos e instituciones concuerdan en el relato sobre el origen de la conflictividad como parte de ese proceso. Poco tiempo después de finalizada la regularización, el Estado se repliega.

La propuesta identifica la necesidad de organización, participación y articulación con programas sociales. Existían en 2005 espacios de participación vecinal y programas educativos laborales en Boix y Merino y alrededores. En 2018, ninguno de los proyectos mencionados en el diagnóstico y la propuesta permanece. Desde el Gobierno Departamental se dejaron de promover y financiar estos programas donde la población de la zona realizaba tareas de limpieza y mantenimiento de espacios públicos en la zona y recibía capacitación. A 2018, existe un convenio exclusivamente laboral para mantenimiento de espacios públicos que no incluye Boix y Merino.

Es importante mencionar que en Montevideo, los servicios municipales, tienen cobertura en la casi totalidad del territorio. Recolección de residuos, poda y mantenimiento de espacios públicos.

Observados los 3 casos y sus entornos, se comparte la afirmación del documento de Caracterización³⁷³ en relación a los ámbitos a intervenir, considerando áreas de precariedad mayores que los límites de los asentamientos. La no incorporación de una mirada más amplia en Boix y Merino que los límites del territorio concreto no han revertido la segregación territorial de la población del barrio. La complejidad de las realidades encontradas, la multiplicidad de actores intervinientes y el monto de las inversiones colaboró en concentrar recursos y atención a las realidades más urgentes dentro del barrio dejando de lado una mirada de mayor escala y más largo plazo, que además no es objetivo específico del PIAI.

San Antonio presenta mejores resultados en su intervención. Se logra completar la trama urbana generando continuidades y atravesamiento que dan legibilidad a la trama, dentro de un tejido heterogéneo con uso fundamentalmente habitacional de distintas formas de ocupación pero que comparten escalas en el uso cotidiano. La ubicación de San Antonio, la forma de sus manzanas, el ancho de calle, la delimitación de las cooperativas, hacen de San Antonio un lugar singular. Es un sector diferenciado, dentro de un barrio mayor, que a su vez tiene varios sectores diferenciados. Se identifica como parte del barrio Lavalleya. La población de San Antonio transita cotidianamente en la zona, trascendiendo los límites del barrio concreto.

Existe un equipamiento comunitario financiado por el Programa. Existe una historia de militancia social y política en la zona, más allá de San Antonio en concreto. El equipamiento construido es utilizado por la zona para actividades en red de vecinos e instituciones. No es utilizado por el propio barrio por el cual se financió, aunque sí la gestión está a cargo de vecinas de San Antonio. Está ubicado fuera del perímetro del barrio. Aunque es lindero a las instalaciones del club de baby fútbol Royal establecer objetivos y estrategias comunes de funcionamiento no fue posible. El Gobierno Departamental y local, apoya puntualmente, a demanda y no forma parte del proceso de gestión y apropiación del local, no es una presencia permanente en el territorio.

Dentro del barrio San Antonio a noviembre de 2018, no se realizaba recolección de residuos domiciliarios, ni mantenimiento de espacios públicos por parte del Municipio. Las situaciones de conflicto y violencia que acontecieron en el barrio impulsaron su retraimiento. La ausencia del Estado en territorio, en cualquiera de sus formas, entendemos facilita posibilidades para el desarrollo de actividades delictivas. San Antonio perteneciente al Barrio Lavalleya, se identifica con él. En los relatos recogidos se percibe una visión de la zona más amplia que el barrio concreto. Las cooperativas vecinas, las viviendas municipales de emergencia (“casitas blancas”), el tejido formal preexistente y los asentamientos irregulares cercanos, son mencionados como parte de un todo. También el barrio 40 semanas, aunque se mencionen conflictos.

La visión de barrio amplia y el funcionamiento de la Red Lavalleya, se vulnera ante la ausencia del Estado. En el marco del proceso de regularización se logró sostener la participación de vecinos y fundamentalmente vecinas en torno al mismo, recuperando la historia colectiva y experiencias de participación de algunos de los residentes. Una vez finalizada la intervención del PIAI, no se lograron sostener espacios de participación e intercambio vecinal.

Tanto en Malvín Norte como en Lavalleya, los sucesivos planes de vivienda del Estado han generado tejidos urbanos ilegibles, discontinuos, desestructurados. Boix y Merino y San Antonio, comparten además, el hecho de haber ocupado, dentro de las estrategias que

³⁷³ Cecilio, Martha, et. al. Op. Cit. 2008.

encontró la población de acceso a suelo urbano, áreas con más potencial para ser enclaves, que para integrarse a la trama.

El resultado, similar en ambos barrios, agudizado en Boix y Merino, son anchos de faja angostos, veredas angostas, escaso arbolado y equipamiento público, alto factor de ocupación de suelo en espacio reducido, percepción de diferenciación espacial entre estar “en” el barrio o fuera de él.

En Barrios Unidos, si bien los esfuerzos de gestión se concentran en el complejo SACUDE, el mantenimiento de los espacios públicos, la recolección de residuos domiciliarios, la poda y el alumbrado público lo realiza el municipio. La población vive en un barrio cuidado, mantenido, propio, por lo cual seguro. SACUDE es referencia en la zona y es gestionado por varios representantes técnicos y no técnicos financiados por la Intendencia de Montevideo y vecinos elegidos por vecinos. El mantenimiento y portería se realiza por parte de una cooperativa de trabajadores del barrio. La forma de gestión implicó negociación entre instituciones y vecinos durante el proceso de regularización. Por una parte, las instituciones mantenían cierto recelo respecto al destino de las intervenciones financiadas. Por otro lado, vecinos del barrio Municipal con historias pasadas de gestionar espacios comunes (Club Municipal) y presentes de cogestionar la Policlínica vieron la intervención en el barrio como una oportunidad de recuperar espacios de relacionamiento e integración barrial.

Al inicio de las ocupaciones de Barrios Unidos, Curitiba y 3 de Agosto, hubo resistencia por parte de la población de barrio Municipal, argumentando la existencia de un proyecto de ampliación de las instalaciones del Club, que en ese entonces tenía escaso uso. Durante el proceso de regularización, vecinos del barrio Municipal y de Barrios Unidos (los 3 barrios) defendieron el derecho a gestionar las instalaciones, con el apoyo del Equipo Técnico actuante. Hoy SACUDE es un modelo exitoso de cogestión de uso de vecinos de la zona y del entorno.

El PIAI incluye en sus objetivos la dimensión socioorganizativa en sus intervenciones, para lo cual es necesario la capacidad de los equipos técnicos en territorio para identificar las fortalezas en este sentido del asentamiento y el entorno; y flexibilidad por parte de las Instituciones para con las propuestas. La intervención en Barrios Unidos representa un exitoso ejemplo que reúne activos de la población del tejido formal e informal, capacidades técnicas y voluntades institucionales.

Desde el punto de vista urbano, Barrios Unidos y su entorno, tienen como ventaja además, respecto a San Antonio y Boix y Merino, su forma urbana (amanzanado, forma de ocupación de suelo, tipologías de viviendas, ancho de calle, arbolado). La forma de ocupación del asentamiento fue organizado, cuidando anchos de calle y espacios públicos, lo cual facilitó la continuidad con el tejido urbano existente al momento de la regularización.

La intervención de Barrios Unidos logra tejer la trama urbana y completar con similares características del entorno existente manzanas, lotes y anchos de acera y calzada. El ejercicio de ciudadanía se sostiene si se continua, se amplía y se refuerza el concepto de “*espacio público de puertas abiertas*” para el SACUDE y se continúa recibiendo a los “otros”.

Casavalle es el barrio de Montevideo con mayores índices de marginalidad y vulnerabilidad, y contiene un vasto muestrario de experiencias y experimentos estatales y no estatales en materia de vivienda social³⁷⁴. Barrios Unidos, se encuentra casi en el límite con el área rural.

Ambas características, son condicionantes de escasas posibilidades de integración a la trama. Sin embargo, las calidades ambientales de la zona, el trazado de barrio jardín de parte de sus sectores, el ancho de calles y veredas además arboladas, las características de las viviendas del entorno de buena calidad, mayoritariamente de plano económico municipal, y su ocupación de suelo, mantienen el carácter de barrio obrero heterogéneo típico de la primer mitad del siglo pasado.

El recorrido por la génesis de los tres asentamientos, sus formas de ocupación, sus formas organizativas y las relaciones con el entorno desde el punto de vista socioterritorial, contienen parte de la explicación de los distintos devenires de los mismos. Barrios Unidos se ocupó organizadamente, San Antonio y Boix y Merino por goteo, con escasa o nula organización vecinal.

El relacionamiento con el entorno de los tres barrios fue diferente: en Barrios Unidos alcanzaron acuerdos con los residentes del tejido formal para establecerse. San Antonio participaba de una red de militancia barrial y se organizaba para demandas concretas ante distintos sectores del Estado. Boix y Merino, con menor interacción, gestionó con el Gobierno Local apertura de calles y relleno de lotes. En los tres asentamientos se comparte el origen de llegada mayoritario que es el desplazamiento de otros sectores de Montevideo por imposibilidad de pagar alquiler o desalojo, y en menor medida por migración interior – capital.

El Programa prevé la participación de la población durante el proceso de regularización, se buscan formas organizativas “a medida” para cada contexto y se espera se sostengan en el tiempo. Si bien el objetivo es integrador, el trabajo es mayoritariamente focalizado en la población de cada asentamiento. En las distintas formas de participación de la actualidad y durante el proceso de regularización, ha quedado explícita participación mayoritaria femenina. La población masculina en su mayoría, se desentiende del proceso de mejora de barrio. Se reitera en las diferentes intervenciones analizadas, con el objetivo de recuperar identidad y construir ciudadanía, el trabajo con las trayectorias de vida de la población, los orígenes de la ocupación y su historia.

Durante la intervención del PIAI y a instancias de la generación de procesos participativos se evidencian problemáticas sociales tanto de naturaleza intrafamiliar como vecinal que el Programa no tiene capacidad, ni está en sus objetivos abordar. El Programa constituye un impulso, una base para continuar trabajando, por lo que es necesario alcanzar, durante la

³⁷⁴ En Casavalle se ubica la Unidad Misiones, la Unidad Habitacional Casavalle, viviendas de la obra “Padre Cacho”, grandes superficies con Núcleos Básicos Evolutivos, Cooperativas de Vivienda, Barrios Municipales, viviendas autoconstruidas por lote con plano económico o con plano propio, ocupaciones informales, intervenciones del Plan Juntos (Programa iniciado en el período de gobierno presidido por el ex Presidente José Mujica – 2010- y a su impulso, para mitigar la Emergencia Habitacional; se opera tanto en asentamientos irregulares como en la construcción de nuevos barrios, en sus inicios sin coordinación con el resto de las políticas habitacionales en territorio) y del PIAI.

intervención del PIAI, acuerdos institucionales sólidos, para asegurar la continuidad de los procesos iniciados con la población.

Desde el punto de vista de los indicadores analizados, Boix y Merino se acerca a valores del entorno en cuanto a servicios en la vivienda (agua potable, energía eléctrica, saneamiento). El hacinamiento y la jefatura femenina crece en el barrio y entorno pero con mayor incidencia en el barrio. Las condiciones de Boix y Merino, salvo en los servicios brindados por el Estado, continúan por debajo de las condiciones del Entorno.

San Antonio por su parte, mejora sustantivamente en relación a su entorno, más allá de algunos indicadores con resultados negativos como el hacinamiento y la existencia de servicios higiénicos dentro de la vivienda.

En Barrios Unidos, casi todos los indicadores se aproximan a los del entorno, con mejores condiciones iniciales, aunque crece el hacinamiento y la jefatura femenina.

No se han encontrado indicadores de salud que puedan dar cuenta de cambios en las condiciones de vida de las personas a partir de la dotación de infraestructura urbana que permita la adecuada evacuación de aguas servidas y pluviales.

Cada territorio “*es único e irrepetible*”³⁷⁵, por lo que en cada lugar será necesaria una estrategia diferenciada de mejoramiento barrial. Sí es repetible la necesaria presencia del Estado, del Gobierno Local y la inversión de recursos para mantener, mejorar y recuperar las inversiones realizadas y para garantizar el derecho a la ciudad, tanto de las personas que viven en los tres barrios estudiados, como de cualquier persona.

En Boix y Merino se requiere presencia activa, permanente, coordinada y conjunta del Estado en varias de sus formas. Es necesaria una estrategia específica que combine una mirada y una forma de gestión interinstitucional del barrio y de Malvin Norte por parte del Estado, el Gobierno Departamental y fundamentalmente el Gobierno Local, de manera de asegurar la inversión en recursos técnicos, económicos y materiales necesarios para frenar y revertir procesos de segregación urbana y segmentación social.

La diversidad de tamaños de manzana, programas arquitectónicos y formas de ocupación de suelo, dan como resultado un tejido heterogéneo. En Boix y Merino particularmente, no existe forma de atravesar el barrio. Una estrategia conjunta e integral del Gobierno Departamental y Local que comience por completar el tejido urbano y recalificar la gran plaza central de Boix y Merino, representa una oportunidad para incidir en los mencionados procesos de segregación y aislamiento social. A diferencia del Parque de la Juventud ubicado en Candelaria y la Rambla Euskal Erria en Malvín Norte; la plaza de La Amistad en Rivera y Dolores Pereyra de Rosell en Parque Batlle; la Plaza Líber Seregni en Mercedes y Joaquín Requena en el Centro; la Plaza Casavalle ubicada en Aparicio Saravia y Martirené en el barrio Casavalle y otra infinidad de espacios de mediana y pequeña escala que la Intendencia de Montevideo en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) ha venido realizando, equipando y manteniendo; este espacio no dispone de un programa de realizaciones con su correspondiente proyecto y forma de gestión. La escasa visibilidad de esta plaza la convierte en un espacio público controlado con acceso casi exclusivo para la población de Boix y Merino y de Nueva Vida. Se requiere incorporar a la planificación este

³⁷⁵ Urruzola, Juan Pedro. Op. Cit. 2007

espacio con una mirada de mayor escala que vincule este sector de la ciudad con el resto, a través de la continuidad de Hilarión de la Quintana hasta Mataojo, la culminación con perfil urbano de la calle Boix y Merino hasta Mallorca, la recalificación de la rambla Euskal Erria y la vinculación de este espacio al proyectado Parque Isla de Gaspar.

En un escenario donde las instituciones brinden seguridad y permanencia en los procesos de base territorial con participación de las familias y capacidad de sostenerse en el tiempo, las posibilidades de recuperar modos y formas de relacionamiento basados en la confianza, solidaridad y empatía entre vecinos se verá ampliada.

La gestión del territorio local debe estar integrada a una visión del mismo que supere las intervenciones puntuales, focalizadas. San Antonio y el Barrio Lavalleja sostienen, aunque frágilmente un modo de gestión y participación que el Gobierno Departamental y Local tienen la oportunidad de fortalecer, ampliando la organización de base existente y por tanto retrayendo el miedo.

En San Antonio, se requieren recursos en territorio que sean parte del funcionamiento de la Red, y que recuperen para sí y para los vecinos la gestión del territorio con sustento en experiencias previas. Es necesario recuperar el uso del espacio público para los diferentes sectores del barrio (cooperativas, conjuntos habitacionales, viviendas municipales, tejido regularizado, tejido formal) y reencontrar formas de relacionamiento que habiliten la interacción entre sectores.

Para garantizar el derecho al uso del territorio de toda la población, será necesario establecer una estrategia sostenida de uso, mantenimiento y recuperación del espacio público por parte el Gobierno Local y con participación de la población, aunque una y otra vez sea vandalizado.

Estos objetivos trascienden tiempos de programas y planes. Solo se alcanzan con presencia permanente del Gobierno Local y la sociedad civil en territorio en un ejercicio de recuperación de ciudadanía constante que requiere una mirada prospectiva y debe ser flexible para adaptarse a los cambios en las formas de relacionamiento de la sociedad.

El ejercicio de revisarse, repensarse y establecer objetivos y estrategias para alcanzarlos que realiza la Comisión de Gestión de SACUDE es un ejemplo replicable como concepto, adaptable a cada situación, e implica flexibilidad, solidaridad, empatía, compromiso y reflexión.

En los casos estudiados, el barrio con menor potencial por su sola ubicación en el territorio, el que tenía a priori, menores posibilidades de integración, se integró exitosamente, a sí mismo, entre sí y también con el entorno. SACUDE no es un proyecto piloto. Es un proyecto que una comunidad con raíces organizadas, tuvo capacidad para apropiarse y reapropiarse y proyectarse a futuro; acompañada de un Gobierno Departamental que arriesgó e innovó.

El barrio que alberga SACUDE es estéticamente amigable, tanto el tejido formal, como el regularizado. La experiencia de SACUDE se replicará en Flor de Maroñas³⁷⁶, barrio obrero consolidado de la periferia. Habrá que esperar su puesta en funcionamiento para considerar si el capital social comunitario de este barrio puede replicar el funcionamiento de SACUDE, o si requerirá de otra forma de gestión.

³⁷⁶ Se está ejecutando un proyecto que propone el reacondicionamiento y ampliación del Teatro y Plaza Flor de Maroñas a través de la construcción de un Complejo polivalente. www.imm.gub.uy

San Antonio y Boix y Merino han continuado solos a partir de la intervención del Programa. El Estado ausente, no se encontró con la comunidad y no permaneció.

Las inversiones realizadas por PIAI son insuficientes ante la problemática de la desigualdad territorial. Tal como se afirma en la “Caracterización física y social de asentamientos irregulares”³⁷⁷ de 2008, en la definición de Áreas de Intervención (ADI); entendemos es necesario invertir no solo en las ocupaciones informales, sino también en las áreas formales precarizadas, a través de una planificación impulsada por el Gobierno Local, donde el PIAI y otros planes, proyectos y programas, articulen para intervenir en el territorio.

Al momento de escribir este documento, el país transita un período de estabilidad económica, lo cual representa una oportunidad para dar continuidad a intervenciones que efectivamente reviertan procesos de segregación territorial. También existen en la actualidad, multiplicidad de políticas focalizadas en la población más vulnerable.

Las nuevas realidades vinculadas a la delincuencia y el ingreso de la droga a los barrios y la cultura instalada que ha tomado el estigma del excluido como motivo de orgullo, de identidad, requiere innovar en materia de políticas sociales.

En el estudio de los casos se ha evidenciado un proceso de segmentación social dentro de la segmentación social. Todos los relatos coinciden en identificar a un “otro” responsable de las situaciones de conflicto, exclusión e inseguridad. Nuevos vecinos, bandas de narcotráfico, viejos vecinos, liberados y desplazados de otros barrios.

Aunque con diferentes grados de incidencia en los tres barrios, se reiteran la presencia casi exclusiva de la mujer en los ámbitos de participación, al tiempo que aumenta la jefatura de hogar femenina.

También aumentan la delincuencia o las situaciones violentas dentro de los barrios y aumenta también la presencia de mercados de droga organizados. La precariedad laboral y educativa se mantienen.

Revertir estos procesos implica innovar en los mecanismos de gestión y funcionamiento de las instituciones y de los programas en territorio. El efectivo trabajo interinstitucional, con objetivos comunes y diseño de programas con recursos adecuados es un camino posible para obtener resultados positivos en la intervención territorial. Se requieren acuerdos de trabajo que trasciendan las fronteras de las competencias institucionales.

Barrios Unidos, en menor medida que los otros dos barrios, atribuye a un “otro” situaciones de robo en el barrio. Sin embargo, en torno a SACUDE, se generan actividades que denotan sensibilidad de la población y del Estado respecto a las necesidades del “otro”. Entre otros: talleres de salud con la tuberculosis como temática (enfermedad que habitualmente se adquiere en situación de privación de libertad), apoyo al liberado, programas de uso problemático de drogas.

Lo que funciona en SACUDE y en San Antonio -aunque en menor medida- es la visión más allá de lo concreto. En San Antonio y el barrio Lavalleya, si bien la cuestión del “otro” está muy presente como la causa de las situaciones de inseguridad y pérdida del espacio público,

³⁷⁷ Cecilio, Martha, et. al. Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos. Proyecto PNUD URU 05/005. MVOTMA. PIAI. 2008

persisten vecinos e instituciones de base territorial que observan al territorio de manera integral evidenciando voluntad de apertura y de participación amplia. Fortalecer esta organización es una oportunidad para el Gobierno Local. Aportar recursos específicos para el funcionamiento de la Red Lavalleja y encontrar en conjunto con la organización de base, modos de gestión apropiables y capaces de establecer y definir objetivos, posibilidades y recursos de corto y mediano plazo.

Invitar, promover, flexibilizar, escuchar, orientar y apoyar las formas organizativas en Boix y Merino incorporándolo al resto del barrio Malvín Norte, es una estrategia posible para que el Gobierno Local tome la iniciativa en el abordaje de la situación de aislamiento y conflicto social instalado. El Estado no puede abandonar una porción del territorio, es necesario retomar el dialogo con la sociedad civil.

d. En relación a los instrumentos para el abordaje territorial

En los casos estudiados queda explícito que las condiciones previas de cada asentamiento y del entorno, tienen directa incidencia en los resultados posteriores a la intervención del PIAI.

El prolongado tiempo que implican los procesos de regularización no han sido parte de esta investigación. Las intervenciones del PIAI son escasas en relación a la cantidad de asentamientos irregulares que hay en el país y sobre todo en Montevideo. La priorización para elegir donde intervenir combina la situación del asentamiento, las condiciones del contrato – préstamo, coyunturas políticas-partidarias, presiones vecinales, de organizaciones sociales y de gobiernos locales. Las condiciones de algunos asentamientos no admiten la intervención del PIAI para mejorar su situación y generando como consecuencia efectos no deseados. El potencial del Programa es colaborar en la mitigación de situaciones de pobreza, segregación y precarización urbana. Para la elección de los asentamientos a intervenir es fundamental considerar la existencia de planes y proyectos de mayor escala y con posibilidad de financiarse y continuarse.

Para el abordaje de la precarización territorial el Uruguay cuenta con los siguientes instrumentos que habilitan una gestión territorial integral: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)³⁷⁸, las Directrices Departamentales de Montevideo, el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) y la Ley de Descentralización.

La LOTDS, tiene como objeto, establecer el marco regulador general para el ordenamiento territorial (OT) y el desarrollo sostenible (DS), para lo cual define competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación. Orienta los procesos de ordenamiento territorial y diseña los instrumentos para la ejecución de planes y de actuaciones territoriales (Artículo 1).

El Artículo 2 establece el interés general del OT y determina que sus instrumentos son de orden público y obligatorio. Las determinaciones de estos son vinculantes para planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares.

Es el OT, el conjunto de acciones transversales del Estado (Artículo 3) y es cometido esencial del Estado (Artículo 2).

³⁷⁸ Ley 13.808 de 2008. www.impo.com.uy

Son materia del OT, entre otros, la definición de estrategias de DS; uso y manejo del territorio con objetivos sociales, económicos y urbanísticos; la identificación de zonas de riesgo, definición de equipamiento, infraestructura y estrategias de consolidación para asentamientos humanos; la previsión de territorio para usos y fines previstos en los planes; el diseño y adopción de procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio (Artículo 4).

Las decisiones y actuaciones territoriales con equidad social y cohesión territorial; la coordinación y cooperación de las entidades públicas intervinientes en los procesos de OT; la descentralización de la actividad de OT con promoción del desarrollo local y regional; la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos; la creación de condiciones para el acceso igualitario de todo los habitantes a una calidad de vida digna que garantice el acceso a equipamientos , servicios públicos y a un hábitat adecuado, son algunos de los principios rectores de la Ley (Artículo 5).

Para llevar adelante el OT y el DS la Ley define Instrumentos para los ámbitos nacional, regional, departamental e interdepartamental.

En el ámbito Departamental los instrumentos son la Ordenanza (Artículo 15), las Directrices Departamentales (Artículo 16), Planes Locales (art. 17), Planes Interdepartamentales (Artículo 18)

La Ordenanza contiene las determinaciones generales de gestión, planificación, actuación territorial. Las Directrices establecen el ordenamiento estructural del territorio, planifican el desarrollo integrado y sostenible del territorio a través del ordenamiento el suelo y la previsión de procesos de transformación.

Los planes locales son el ordenamiento de ámbitos geográfico específicos dentro de un departamento.

La Ley establece además instrumentos especiales de OT y DS que complementan o suplen los anteriores y son: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada, Inventarios y Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios. (Artículo 19).

Los planes parciales y los sectoriales son instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas específicas identificadas por el Plan Local y que requieran especial atención (rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana, por mencionar los más pertinentes a la temática de este documento).

El Capítulo V de la Ley define disposiciones en materia de vivienda y suelo, la cual a impulso de los gobiernos departamentales a través de sus instrumentos determinan la cartera pública de tierras para viviendas de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Viviendas del MVOTMA.

La LOTDS determina, en los cinco primeros Artículos, el marco por el cual todas las instituciones del Estado deben regirse en materia territorial, por lo que el PIAI, como Programa de actuación territorial del Estado, está incluido. Establece la obligatoriedad de planificar, coordinar, colaborar y definir estrategias y vincularlas, con consideraciones de equidad territorial y cohesión social. Los instrumentos de OT tienen como objetivo cumplir con los principios rectores de la Ley.

Las Directrices Departamentales se aprobaron por Decreto de la Junta Departamental³⁷⁹ en noviembre de 2013. Entre sus objetivos destacamos: *revertir procesos de segregación socio-territorial; equilibrar la dotación de infraestructuras y equipamientos en el territorio; mejorar las calidades urbanas que califican el hábitat; fomentar el desarrollo de un sistema de espacios públicos de calidad; controlar la expansión urbana y optimizar el uso de las capacidades instaladas en la ciudad consolidada, en cuanto a infraestructuras y equipamientos.*

Previo a la LOTDS que es de 2008, Montevideo aprobó su primer Plan de Ordenamiento para el período 1998 – 2005. En el marco de la revisión del Plan, en 2009³⁸⁰, se prevén ajustes haciendo énfasis en la consideración de la escala metropolitana para la gestión territorial, en la articulación estratégica de los diferentes niveles de gobierno y la coordinación de las políticas públicas en el territorio con integración de la visión social, económica, cultural y ambiental y el carácter estratégico del plan 2010 -2020 en temas relacionados con la gestión, construcción de capacidades e implementación de propuestas, planes y proyectos.

El ajuste del Plan Montevideo tiene entre sus priorizaciones la temática de la pobreza y las áreas urbanas precarizadas que se abordan con propuestas de intervención en la ciudad informal y su articulación con la ciudad formal. Prioriza también los espacios públicos como parte de un sistema estructurador del territorio y el paisaje como recursos a conservar y potenciar.

En el documento de avance de revisión del POT, de 2009, se diagnostica la situación de Montevideo de segregación socio – urbana, precariedad urbana y habitacional, informalidad y mercado de vivienda definiendo como esencial la implementación de políticas integrales que atiendan estas realidades. También aborda la temática de la informalidad laboral y el mercado de trabajo, afirmando el rol del Gobierno Departamental en la implementación de programas que atiendan la problemática.

El plan Montevideo de 1998 incorporaba dentro de sus instrumentos Planes Zonales, Áreas de Promoción y Planes Especiales y Estructuras y Sistemas Territoriales (Jerarquización Vial, Sistema de Transporte colectivo, de carga y ciclovía, Sistema de Espacios Verdes, Redes de Infraestructura Básica, Sistema de Centralidades y Equipamientos Urbanos, usos y ocupación del territorio) se consideran validos en la revisión de 2009. A 2009 no se había desarrollado ningún Plan Zonal en el marco del POT.

Dentro de los lineamientos para el plan 2010 – 2020 se referencia a las modificaciones en la forma de intervención de PIAI que comienza a incorporar el concepto de áreas de intervención, superando las focalización en el asentamiento, mediante la elaboración de planes zonales. Asimismo afirma que la precariedad urbana supera los objetivos de abordaje del PIAI por lo que establece lineamientos de actuación en distintas escalas sobre la base de acciones planificadas, progresivas y estructurantes, sostenida en el tiempo y no necesariamente de impacto. También prevé articular acciones con diferentes instituciones públicas, siendo la Intendencia quien tenga el rol de liderazgo para la implementación de planes y para orientar las actuaciones.

En diciembre de 2016, en el sitio web de la Intendencia de Montevideo se describe el cometido del POT de la siguiente manera: *“Planificar el territorio departamental, procurando mejorar la calidad de vida, la integración social, el uso y aprovechamiento*

³⁷⁹ http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/decreto_34870.pdf

³⁸⁰ Avance Revisión del Plan Montevideo, 2009. Intendencia de Montevideo.

ambiental sustentable y democrático de los recursos naturales del departamento de Montevideo.”³⁸¹

En diciembre de 2009 se aprueba la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana³⁸² y se instalan ocho Municipios en Montevideo. En su Artículo 3 se definen los principios cardinales del sistema de descentralización local, de los cuales destacamos: la prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes; participación de la ciudadanía y cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales.

La materia municipal por su parte, será, entre otras: los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial; el mantenimiento de la red vial local, de los desagües pluviales, del saneamiento, del alumbrado y de los espacios públicos; seguimiento y control de la recolección de residuos domiciliarios y su disposición; la administración de los recursos financieros establecidos en su programa presupuestal; articulación con los vecinos y priorización de las iniciativas existentes; la relación con las organizaciones de la sociedad civil de su jurisdicción; la celebración de convenios dentro del área de su competencia; el conocimiento de las obras públicas a implementarse en su jurisdicción y los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios.

El marco jurídico y legal a nivel nacional, departamental y local existe. Dependerá entonces de las voluntades políticas, las capacidades de los técnicos actuantes y de las instituciones profundizar, iniciar y reiniciar la transformación de modos de gestión sectorial en modos de gestión colaborativos y efectivamente vinculantes.

Los planes y proyectos en sí mismos no transforman el territorio. Son necesarias grandes inversiones que los lleven adelante. Los recursos económicos destinados para las transformaciones territoriales en el marco del PIAI deben ser parte de los recursos necesarios para llevar adelante los instrumentos de planificación departamental.

Para incluir los lineamientos previstos en los distintos instrumentos de ordenamiento, de cohesión social, atención a la segregación residencial, sistema de espacios públicos y precarización laboral, es factible incluir en los planes zonales, programas laborales y educativo laborales de calidad como existen en la actualidad en SACUDE y existieron antes en Malvín Norte.

Las transformaciones territoriales impulsadas por los Gobiernos Locales y Departamentales en el marco de su planificación superan los plazos y alcances de intervención del PIAI. A su vez, el PIAI incluye en sus objetivos el apoyo para la revisión de instrumentos y articulación de acciones. Esto significa que es necesario concertar entre las distintas instituciones públicas, con inclusión del PIAI, y los organismos financiadores para asegurar la integralidad y sostenibilidad del abordaje en el territorio.

³⁸¹ <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/plan-de-ordenamiento-territorial-de-montevideo-pot>

³⁸² Ley 18.567 de 2009 y Ley 19.272 de 2014. www.impo.com.uy

VI. Bibliografía consultada

Álvarez, María José. Asentamientos Irregulares montevidéanos: La desafiliación resistida. Monografía de Grado. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. En Documento de Trabajo del IPES Monitor Social del Uruguay. Nro.4. UCUDAL. 2000.

Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea. Evolución de la Pobreza en el Uruguay. Informe Final. INE – PNUD. 2006. Disponible en www.ine.gub.uy

Avance Revisión del Plan Montevideo, 2009. Intendencia de Montevideo.

Brakarz, José et al. 2002, 25. Ciudades Para Todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios. Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Disponible en <https://publications.iadb.org>.

Banco Mundial: La pobreza y la prosperidad compartida 2018: Armando el rompecabezas de la pobreza, panorama general del informe, Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO. 2018

Bolaña, María José. Pobreza y segregación urbana. Cantegriles Montevideanos. 1946-1973. Montevideo. 2018.

Calvo, Juan José, et. al. Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. INE. UDELAR. MIDES. PNUD. OPP.

Centro Cooperativista Uruguayo. Sistematización Barrio “San Antonio”, 2013.

Cecilio, Martha coordinadora. Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos. Proyecto PNUD URU 05/005. MVOTMA. PIAI. 2008

Cecilio, Martha; Couriel, Jack y Spallanzani, Mario. La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura. 1999.

CEPAL. Observatorio demográfico. 2012. www.cepal.org.

Couriel, Jack. De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana del Gran Montevideo. Ediciones Trilce. 2010.

Couriel, Jack; Menéndez, Jorge. Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos. Nuestro tiempo 14. Comisión del Bicentenario, IMPO. Uruguay, 2013/2014.

Contrato de Préstamo 1186 OC de 1999. Disponible en <http://pmb.mvotma.gub.uy>

Davis, Mark. Planeta de Ciudades – Miseria, 2005.

Decreto Departamental 28.655 de 1999. Disponible en <http://pmb.mvotma.gub.uy>

Decreto 34870 disponible en www.impo.com.uy

Escenarios demográficos Uruguay 2050. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Presidencia de la República. www.presidencia.gub.uy

Filgueira, Fernando y Errandonea Fernando. Sociedad Urbana. Ciudad y Sociedad: Integración, segregación y fractura ciudadana en Uruguay. Nuestro Tiempo. Nro. 23. Libro de los Bicentenarios. Comisión del Bicentenario. IMPO. 2013-2014.

Harvey, David. Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la ciudad a la revolución urbana. 2012.

Hidrosud, 2005. Diagnóstico Social Participativo.

Hidrosud, 2006. Propuesta Integral.

Indigencia y pobreza 2018. INE. Disponible en www.ine.gub.uy

Instituto de Viviendas para la Mujer. Sistematización Barrios Unidos, 2011.

Katzman, Ruben. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. Serie Documento de Trabajo del IPES. Colección de Aportes Conceptuales N°2. Programa IPES. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Católica del Uruguay. 2000.

Katzman, Ruben. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Universidad Católica del Uruguay. Revista de la CEPAL Nro. 75. 2001.

Katzman, Ruben; Filgueira, Fernando y Furtado, Magdalena en el artículo Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay, Revista de la CEPAL 72 de 2000

Ley 13.808 de 2008 disponible en www.impo.com.uy

Ley 18.567 de 2009 disponible en www.impo.com.uy

Ley 19.272 de 2014 disponible en www.impo.com.uy

Lezama, José Luis. Teoría social, espacio y ciudad. México. 1993.

Normativa Departamental de Montevideo disponible en www.imm.gub.uy

Mumford, Lewis. Historia Natural de la Urbanización. Chicago, Estados Unidos de América, 1956 en Biblioteca CF+S Ciudades Para Un Futuro Más Sostenible. Boletín CF+S 21. Septiembre 2002. Instituto Juan de Herrera. Madrid. España. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/almum.html>

Notaro, Jorge. 2017. La-dictadura-y-el-capital-financiero-Uruguay-1973-1984 en <https://www.hemisferioizquierdo.uy>

Plan Especial Casavalle disponible en www.montevideo.gub.uy

Plan Especial del Arroyo Miguelete. Memoria de Información disponible en www.montevideo.gub.uy

Programa de Mejoramiento de Barrios. Unidad de Evaluación y Monitoreo. Informe técnico: relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011. Disponible en www.pmb.gub.uy

Ravallion Martin Pobreza en la urbe - Finanzas y Desarrollo - Septiembre de 2007. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2007/09/pdf/ravalli.pdf>

Reglamento Operativo Programa de Integración de Asentamientos Irregulares Préstamo BID N° 1186/OC-UR. 2002. Disponible en <http://pmb.mvotma.gub.uy>

Rodríguez, Delia et. al. Boix y Merino “Un barrio en transformación” Informe final. Capítulo I: Punto de Partida. CEEA – PIAI – IM. 2012.

Spiker, Paul; Álvarez Leguizamón, Sonia y Gordon David, Pobreza: Un Glosario Internacional. Colección CLACSO – CROP. 2009.

Trivelli, Pablo. Inédito Seminario Economía Urbana, Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Edición 2009, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 2010.

Urruzola, Juan Pedro. Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable. Cuadernos del Territorio. MVOTMA-UDELAR. 2007

Ziccardi, Alicia. Pobreza y exclusión social en las ciudades del Siglo XXI. <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20120621115414/02zicca2.pdf> . 2008 -

Sitios web consultados

www.unfpa.org

www.onu.org

www.ine.gub.uy

www.cepal.org

www.ine.gub.uy

www.rau.edu.uy

www.pmb.gub.uy

www.montevideo.gub.uy/files/isla-de-gaspar

www.imm.gub.uy

www.montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/plan-de-ordenamiento-territorial-de-montevideo-pot

www.impo.com.uy

VII. Glosario de siglas

ADI	Áreas de Intervención
AI	Asentamientos Irregulares
ANEP	Administración Nacional de Educación
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBR	Centro de Referencia Barrial
CCU	Centro Cooperativista Uruguayo
CCZ	Centro Comuna Zonal
CEEA - PIAI	Comisión Ejecutora de Atención al PIAI
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CODICEN	Consejo Directivo Central de la Pública
CPP	Centro de Participación Popular
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
ETM	Equipo Técnico Multidisciplinario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPB	Formación Profesional Básica
GGUU	Gurises Unidos
IM	Intendencia de Montevideo
INAME	Instituto Nacional del Menor
INAU	Instituto del niño y adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INVE	Instituto Nacional de Viviendas Económicas
IVIM	Instituto de Vivienda para la Mujer
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINTURD	Ministerio de Turismo y Deporte
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PAEM	Plan Especial Arroyo del Arroyo Miguate
PIAI	Programa de integración de asentamientos irregulares
PMB	Programa de mejora de barrios
PNUD	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo
RO	Reglamento Operativo
SACUDE	Salud Cultura Deporte
SOCAT	Servicio de Orientación y Consulta de Atención Territorial
UCC	Uruguay Crece Contigo
UEM	Unidad de Evaluación y Monitoreo.
UTE	Usinas Telefónicas del Estado
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay

VIII. Índice de Figuras

- *Figura 1: Pobreza y distribución espacial en Montevideo por Municipios.*
- *Figura Nro. 2. Gran Montevideo según sus tres ciudades: periférica, intermedia y de altos ingresos.*
- *Figura Nro. 3. Ubicación asentamientos irregulares Montevideo.*
- *Figura 4: Asentamientos en estudio.*
- *Figura 5. Municipio D.*
- *Figura 6. Ámbito Boix y Merino*
- *Figura 7. Boix y Merino*
- *Figura 8. CCZ13.*
- *Figura 9. Lavalleja Sur.*
- *Figura 10: Ámbito San Antonio.*
- *Figura 11. San Antonio Fuente: elaboración propia en base a relevamiento documental, imagen satelital de Montevideo.*
- *Figura 12. CCZ11.*
- *Figura 13. Casavalle Noroeste.*
- *Figura 14: Ámbito Barrios Unidos.*
- *Figura 15. Barrios Unidos.*
- *Figura 16: Proceso de Ocupación Boix y Merino: 1967, 1985, 2004, 2018.*
- *Figura 17: Proceso de Ocupación San Antonio: 1967, 1985, 2004, 2018.*
- *Figura 18: Proceso de Ocupación Barrios Unidos: 1967, 1985, 2004, 2018.*
- *Figura 19: Boix y Merino Plano Diagnóstico*
- *Figura 20: Boix y Merino Plano Propuesta.*
- *Figura 21: San Antonio. Plano Diagnóstico*
- *Figura 22: San Antonio. Plano Propuesta.*
- *Figura 23: Barrios Unidos. Plano Diagnóstico*
- *Figura 24: Barrios Unidos. Plano Propuesta.*
- *Figura 25: Boix y Merino. Delimitación del ámbito, entorno y asentamiento para la definición de indicadores. Fuente: elaboración propia en base a recortes censales por zonas 1996 y 2011.*
- *Figura 26: San Antonio. Delimitación del ámbito, entorno y asentamiento para la definición de indicadores.*
- *Figura 27: Barrios Unidos. Delimitación del ámbito, entorno y asentamiento para la definición de indicadores.*
- *Figura 28: Boix y Merino. Fraccionamiento.*
- *Figura 29: Escenario Boix y Merino. .*
- *Figura 30: San Antonio. Fraccionamiento.*
- *Figura 31: Escenario Lavalleja Sur.*
- *Figura 32: Barrios Unidos.*