

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Un estudio de casos : el programa de realojos
de asentamientos irregulares en Montevideo**

Pablo Marianovich

Tutor: Danilo Veiga

2008

INDICE

<u>Introducción</u>	3
I- PRESENTACIÓN Y ACERCAMIENTO AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	5
<u>I.1- El estudio en la construcción del problema de investigación</u>	6
II- ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS TEORICAS	7
II.1.1- Vulnerabilidad e integración social.....	7
II.1.2- Activos y estructura de oportunidades.....	8
II.2- Las Políticas habitacionales en el Uruguay	9
II.2.1- Inicios de las políticas habitacionales.....	9
II.2.2- Crisis y reforma.....	10
II.2.3- Las políticas entre 1990 y 2004.....	11
II.2- El modelo de políticas nacionales	14
II.3- El barrio como factor de integración y exclusión: el valor de la organización comunitaria	15
II.4- La segregación residencial	16
III- DISEÑO METODOLÓGICO	18
III.1- El diseño de la investigación	18
III.2- Selección de casos	18
III.3- Técnicas de relevamiento	19
III.4- Problemas de validez y confiabilidad	20
III.5- Dimensiones e indicadores utilizados en la investigación	21
IV- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA	22
IV.1- Los actores desandando caminos	22
IV.1.1- "El Puente".....	22
IV.1.2- "La Nueva Quinta".....	24
IV.2 El inicio del proceso	26
IV.2.1- "El Puente".....	26
IV.2.2- "La Nueva Quinta".....	27
IV.3- La participación de los vecinos en el proceso de trabajo	29
IV.3.1- Las experiencias de organización.....	29
IV.3.2- Los niveles en la participación.....	29
IV.3.3- El proceso de construcción.....	30
IV.3.4- La valoración de la autoconstrucción.....	31



033342

IV.3.5- El trabajo de post-obra.....	32
IV.3.6- Avances y limitaciones del proceso de participación.....	33
IV.3.7- Los riesgos de una participación pasiva.....	34
IV.3.8- El sentido de la participación.....	34
IV.4- La organización comunitaria posterior al realojo.....	36
IV.4.1- El surgimiento de <i>núcleos rígidos de creencia</i>	38
IV.4.2- La autonomía de la organización comunitaria.....	39
IV.4.3- Tipología de discursos de los vecinos sobre la no participación.....	40
IV.4.4- La construcción de dos trayectorias: algunas semejanzas y diferencias.....	42
IV.5- La integración social.....	44
IV.5.1- El patrimonio de activos: el Capital Económico y Humano.....	44
IV.5.2- Los cambios en materia de Capital Social.....	45
IV.5.3- Incidencia del desarraigo en el capital social.....	48
IV.5.4- Sobre efectos emergentes, consolidando la segregación residencial.....	50
IV.5.5- Avances y retrocesos en el camino de la inclusión social.....	52
V- PRINCIPALES ORIENTACIONES EN LAS POLÍTICAS HABITACIONALES ACTUALES.....	54
V.1- La perspectiva actual desde la JMM.....	54
V.2- Los cambios en el MVOTMA: Vivienda, hábitat e integración social.....	56
VI- CONSIDERACIONES FINALES.....	59
Bibliografía consultada.....	62
Anexos.....	66
1- Experiencias de realojos en Montevideo.....	66
2- Asentamientos Irregulares en Uruguay.....	66
3- Listado de técnicos entrevistados.....	67
4- Listado de vecinos entrevistados.....	68
5- Pauta de entrevista a técnicos.....	70
6- Pauta de entrevista a vecinos.....	73
7- Pauta de entrevista a técnicos (septiembre 2008).....	74

INTRODUCCIÓN

Los tiempos del país de las cercanías y de aquella sociedad amortiguadora que caracterizaron al Uruguay a lo largo de gran parte del siglo XX, parecen haber quedado atrás frente a una nueva realidad emergente, signada por una creciente fragmentación social. En este contexto el fenómeno de los asentamientos irregulares ha cobrado una relevancia significativa.

La inclusión social aparece como un desafío impostergable, para lo cual se ha puesto especial énfasis en aprovechar las capacidades existentes en esas comunidades. Al respecto existen distintos estudios sobre la organización comunitaria en los asentamientos, tanto a nivel de Uruguay como de Argentina. En el presente trabajo se pretende focalizar no en la organización espontánea de sus pobladores, sino en cómo se conjugan los procesos de organización comunitaria con la implementación de un tipo específico de políticas habitacionales. Concretamente se analizará el caso del programa de "realojos" implementado por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo a partir de finales de los años 90', el cual tiene como uno de sus pilares la participación de las familias involucradas a través de la autoconstrucción. Dicho programa se diferencia de otras políticas que se han implementado hacia los asentamientos, centrándose en la regularización de tierras o a través de los Núcleos Básicos Evolutivos.

De este modo, se pretende abordar los límites y potencialidades que poseen la organización comunitaria y el capital social en los asentamientos, conjugado con la implementación de programas habitacionales basados en el desarrollo de procesos participativos.

Cabe decir que esta investigación comenzó durante el Taller Central de Investigación de Sociología Urbana y Regional, desarrollado en los años 2004 y 2005. El trabajo aquí presentado toma como base dicha investigación, en especial en lo que concierne al uso de los datos primarios construidos en esa oportunidad.

En el capítulo I se realiza una presentación y acercamiento al problema de investigación, explicitándose las preguntas y las hipótesis que guiaron el estudio, así como los objetivos que el mismo se plantea; luego en el capítulo II se presentan los antecedentes, el estado del arte sobre la materia, así como las perspectivas teóricas desde las que se partió; en el capítulo III se presenta la estrategia metodológica adoptada, esto es, el estudio de casos, y las principales características del diseño metodológico.

El capítulo IV es el de mayor extensión, y en él se exponen los principales resultados de la investigación divididos en cinco apartados. En el primer apartado se realiza una caracterización de la situación previa al realojo de los dos asentamientos a estudiar. El segundo

apartado tiene como objetivo analizar el proceso de realojo en sí mismo. El tercer apartado se focaliza en las formas de participación existentes en cada uno de los casos y en el proceso de organización comunitaria, sus alcances y limitaciones. El cuarto apartado concierne a la inclusión social de estas comunidades, analizando las modificaciones en el portafolio de activos de las familias, y en particular al grado de capital social existente y como se articula esto con los procesos de segregación socio espacial en la ciudad.

En el capítulo V se realiza una síntesis de las nuevas orientaciones que ha asumido la política habitacional a partir del cambio de gobierno del año 2005, atendiéndose en particular a los cambios en relación a la problemática de los asentamientos irregulares, el lugar que se le asigna a la participación social y los procesos de segregación residencial.

Finalmente, en el capítulo VI se plantean algunas reflexiones finales y se discuten las hipótesis enunciadas en el presente trabajo.

I- PRESENTACIÓN Y ACERCAMIENTO AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La problemática de investigación elegida gira en torno al eje temático de la fragmentación socioeconómica y a las políticas sociales que le hacen frente, a través del impulso hacia los procesos participativos. El estudio se focalizará en el área de los asentamientos irregulares y en la implementación de ciertos programas habitacionales que promueven la transformación de esta realidad.

Previamente a adentrarnos en la presente investigación, resulta relevante situar la misma en un determinado contexto histórico y político que trasciende el plano meramente local. A grandes rasgos, podemos apreciar cómo hoy en día el mundo está sufriendo veloces cambios a distintos niveles, lo que trae como consecuencia nuevos desafíos y oportunidades, pero también conlleva riesgos. La “era de la información” implica serias transformaciones estructurales en el plano de las relaciones de producción, que generan a su vez un aumento de las desigualdades y de la exclusión social. Esta nueva era “(...) *crea una aguda divisoria entre pueblos y localidades valiosas y sin valor. La globalización avanza de forma selectiva, incluyendo y excluyendo a segmentos de economías y sociedades dentro y fuera de las redes de información, riqueza y poder que caracterizan al nuevo sistema dominante*” (Castells, 1998:188).

El fenómeno de los asentamientos debe enmarcarse entonces como una de las tantas manifestaciones de esta globalización, que implica complejos procesos de precarización y fragmentación social. Dicha realidad ha experimentado un crecimiento continuo a lo largo de los últimos años y su combate aparece vinculado no sólo a un tema de redistribución monetaria, sino que implica aspectos aun más profundos de la vida social. El desafío está dado por cómo lograr incluir a esos grandes sectores de la población, muchos de los cuales aparecen en una situación de exclusión y ruptura del lazo social.

El presente estudio procurará estudiar un tipo específico de programa habitacional dirigido a los asentamientos: los realojos realizados por la Intendencia Municipal de Montevideo. Este programa tiene como una de sus principales características la participación activa de los propios involucrados, constituyéndose así en un proceso con una gran potencialidad, capaz de generar impactos múltiples, tanto en materia de capital social como de integración social.

De este modo, el **objetivo** planteado en la investigación consistió en *contribuir y profundizar en el estudio de las políticas habitacionales participativas en contextos de pobreza y exclusión urbana, y su aporte en los procesos de inclusión social.*

La **pregunta de investigación** que guía este trabajo es entonces *si la implementación del programa de realojos desde un enfoque de la participación social logra realmente consolidar los procesos de organización comunitaria en los asentamientos, generando a la vez un saldo positivo en cuanto a la inclusión social de esta población.*

A su vez surgen una serie de **preguntas específicas** en torno a esta cuestión:

- ¿En cuáles etapas y cómo se da la participación de las familias en el proceso de realojo?
- ¿Se observa una apropiación de las familias de las nuevas viviendas y el nuevo hábitat?
- ¿Se logra un aumento del capital social de estas familias?
- ¿Cómo son y que características tienen las formas de participación en las organizaciones comunitarias que allí se desarrollan?
- Estas organizaciones, ¿logran constituirse como actores locales insertos las redes barriales existentes?
- ¿Cómo se articula este programa con los procesos de segregación urbana que afectan Montevideo?

1.1- Hipótesis en la construcción del problema de investigación

Existen una serie de supuestos que guiaron la construcción del problema de investigación y que es conveniente explicitar. Dado el alcance y las limitaciones de la presente trabajo, no necesariamente se buscó falsar o validar estas hipótesis, sino que las mismas funcionaron como grandes ejes a partir de las cuales se abordó la problemática de estudio. En este sentido, la **hipótesis general** sostenía que:

- *La participación activa de los propios involucrados en la ejecución de los programas habitacionales en los asentamientos constituye un fuerte factor de inclusión social, permitiendo reforzar procesos de organización comunitaria e implicando a la vez un aumento del capital social de estas familias.*

A esta formulación de carácter amplio y general se le agregó el planteamiento de dos **hipótesis específicas** acerca del proceso de realojo y la inserción de estas comunidades en la trama social de la ciudad.

-El desarrollo del proceso de participación en los programas habitacionales resulta más exitoso cuando parte de necesidades sentidas por las familias y comunidades y no es impuesto externamente desde el Estado o el Municipio.

-La implementación de este programa genera efectos positivos en la inclusión social de estas comunidades, permitiendo escapar de los procesos de segregación residencial existentes en Montevideo.

II- ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS TEORICAS

Previamente a adentrarnos en el estudio de las políticas habitacionales destinadas a los asentamientos irregulares en Uruguay, esbozaremos brevemente cómo conceptualizamos la realidad social que allí existe, ya que esto determina en gran medida la construcción del problema teórico a estudiar, y por lo tanto condiciona también el campo de las políticas sociales que le den respuesta.

Consideramos que un primer elemento que se hace patente en el contexto de los asentamientos es el de la problemática de la pobreza, entendida como estado de insatisfacción de las necesidades básicas. Esto ha dado lugar al desarrollo de diferentes metodologías que buscan dar cuenta de dicha realidad a partir de la elaboración de distintos indicadores que miden los ingresos de los hogares o la satisfacción de Necesidades Básicas. Más allá de los avances que han implicado estos indicadores, queremos destacar también la importancia de determinados procesos de fragmentación social y económica que allí se producen, atentando fundamentalmente contra la fuerza del lazo social, es decir, contra la integración de la sociedad como tal.

II.1.1- Vulnerabilidad e integración social

Los trabajos de Robert Castel (1997) han marcado un interesante aporte, diferenciando entre la noción de pobreza, la cual se encuentra relacionada con la desigualdad en la apropiación de la riqueza, y por otra parte la noción de exclusión y vulnerabilidad, que refiere a la debilidad de los lazos de integración social. De esta forma, la idea de un continuo integración-exclusión, en el cual habría un sinnúmero de matices caracterizados por la vulnerabilidad social, parece iluminar de forma más provechosa el estudio de la realidad de los asentamientos y la búsqueda de soluciones para afrontarla. (Álvarez Rivadulla, 2000)

La profundización de estos procesos de vulnerabilidad social aparece como fruto de la crisis de los mecanismos tradicionales de integración societal, centrados en el modelo de la sociedad salarial y el Estado de Bienestar (más allá de que a nivel latinoamericano este modelo no haya alcanzado los niveles europeos y de otros países desarrollados en general). En este sentido, una de las transformaciones de carácter más relevante es la del mundo del trabajo, que afecta uno de los principios organizadores de la integración social y de la solidaridad en la sociedad salarial.¹

¹ Al respecto nos dice García Raggio "(...) la transformación del trabajo que estamos viviendo tiene una dimensión cultural –en cuanto produce una crisis de sentidos compartidos y de valores- y al dejar a importantes sectores expuestos al desamparo, implica una redefinición de los principios de solidaridad" (García Raggio, 1998:18)

Esto se traduce en crecientes procesos de vulnerabilidad y exclusión, lo cuales al prolongarse en el tiempo generan nuevas pautas culturales, que contribuyen a retroalimentar y reforzar el círculo de la pobreza. A su vez, la exclusión social posee un rasgo dado por la segregación, que se manifiesta tanto en lo territorial como en lo educativo, pero también a nivel de la interacción social más elemental. Se acentúa entonces el miedo al "otro", al diferente. En definitiva, se trata de cambios no sólo de carácter económico, sino a nivel de identidad colectiva e integración social, resultados de una creciente polarización social. (Veiga, Rivoir, 2004)

II.1.2- Activos y estructura de oportunidades

Resulta interesante sumar a este análisis el enfoque de los *activos y estructura de oportunidades* utilizada por Kaztman, el cual focaliza en el conjunto de estrategias y recursos que las personas manejan con la finalidad de sobrevivir (activos). De este modo, dicha corriente pone el foco en los recursos que las familias poseen y no solo en sus carencias.

Kaztman refiere a la existencia de tres tipos principales de activos: el capital físico, el capital humano y finalmente el capital social. En cuanto al primero, incluye tanto al capital financiero (ahorro monetario, rentas, créditos, etc.), como al capital físico propiamente dicho (aspectos materiales, como ser la vivienda, maquinaria, medios de transporte). El capital humano refiere al conjunto de conocimiento, destrezas y aptitud física que posee una persona

Creemos conveniente profundizar en el tercer tipo de activo, el capital social, por la relevancia que el mismo puede adquirir en el desarrollo comunitario: "*El capital social alude a los vínculos y relaciones sociales, a las formas de ayuda mutua recíproca, al acceso a servicios y apoyos comunitarios y a la existencia de normas de convivencia compartidas entre los miembros de una comunidad*". (Kaztman, 1999:153) Es decir, se compone de las redes de reciprocidad en que las personas están insertas, de los contactos, de la confianza y del acceso a la información.

Mucho se ha discutido acerca de la conceptualización del capital social desde que autores como Coleman, Bourdieu o Putnam lo popularizaron a principios de los años 90'. Si bien se reconoce la relevancia de esta discusión teórica, dados los alcances y objetivos de este trabajo, no se profundizará en la misma. A pesar de esto, si creemos pertinente situar uno de los puntos que ha tenido esta discusión entre los teóricos del capital social, y que refiere a que tipo de estructura social favorece más la creación del mismo. En la investigación planteada aquí, esta discusión se traduce en la relevancia de los vínculos intracomunitarios.

Existen por lo menos dos visiones acerca de esta cuestión: una de ellas defiende el valor que implica la existencia de vínculos fuertes entre las personas, como elementos que dan cohesión y sostén. Esta perspectiva es postulada por Coleman, y sostiene que son las redes sociales cerradas o clausuradas las que favorecen la creación de *capital social*, al contribuir a que las normas sociales puedan ser efectivas y que exista fiabilidad en la estructura. (Coleman,

1988). Por otra parte, existe una visión antagónica, defendida por Granovetter y retomada a nivel latinoamericano por el chileno Vicente Espinoza, la cual sostiene que en contextos de pobreza la fortaleza de los lazos resulta más perjudicial para las personas. Se destaca la importancia de los lazos débiles, que son aquellos donde existe escasa frecuencia en las interacciones, con un menor contenido emocional y de confianza. Estos lazos constituyen “puentes” que permiten el acceso a nuevas personas, redes e información que ayuden a superar las situaciones de pobreza. (Espinoza, 1995)

Nos referiremos ahora al segundo componente que presenta este enfoque de *activos* y que refiere a la *estructura de oportunidades* de una sociedad. Dicho concepto proviene de los trabajos de Mosser (1996) y permite contemplar no solo los activos, sino también las posibilidades de utilizarlos y de adquirirlos. De este modo se busca analizar tanto la dimensión micro en los procesos de vulnerabilidad social, como también la dimensión macro que subyace a estos.

La estructura de oportunidades se define como “*la probabilidad de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades*”. (Kaztman, 1999:21) Esta estructura se conforma a partir de tres fuentes: el mercado, el Estado y la sociedad. Kaztman refiere a la crisis que actualmente atraviesan tanto el Estado, a partir del retroceso del modelo de estado benefactor, y por otra parte la Sociedad, aludiendo a la crisis de la estructura familiar tradicional. Estas dos fuentes tradicionales de activos se ven fuertemente cuestionadas, encontrándose en su lugar la creciente importancia que ha adquirido el Mercado, que cada vez resulta más determinante en la conformación de la estructura de oportunidades. En definitiva, esto lleva a un “angostamiento de la estructura de oportunidades” en nuestra sociedad, que tiene por consecuencia mayores dificultades para la conformación de activos de muchas familias, que se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad.

II.2- Las Políticas habitacionales en el Uruguay

II.2.1- Inicios de las políticas habitacionales

Un primer aspecto a señalar en relación a la vivienda es la importancia que la misma posee en tanto satisfactor sinérgico de diversas necesidades humanas. (Giorgi et alia, 1995) En Uruguay las políticas públicas orientadas a la vivienda poseen una larga trayectoria, que se remonta al año 1912, con la nacionalización Banco Hipotecario del Uruguay. En el año 1921, con la aprobación de la “Ley Serrato”, el BHU desarrolló la primera política de acceso a la vivienda de interés social. Otro hecho a destacar es la creación en el año 1937 del Instituto Nacional de Vivienda Económica, orientado específicamente a la construcción de viviendas para sectores populares. En forma paralela a estas políticas de vivienda, cabe mencionar el fuerte empuje de la autoconstrucción, la cual fue incentivada también desde el ámbito público, facilitando el acceso a terrenos. (Machado, 2002)

Más allá de estas políticas, los estudios realizados por Terra en los años sesenta denunciaban las dificultades que encontraban los sectores más pobres para el acceso a la vivienda, lo que da origen a la aprobación en el año 1968 de la Ley de Vivienda (Ley 13.728). La nueva ley aparece como una importante conquista en materia social, definiendo como un derecho básico el acceso a la vivienda para todas las familias del país.² Otro aspecto importante fue que se reglamentó la modalidad de cooperativas de ayuda mutua o ahorro previo, lo que significó la construcción de un gran número de viviendas. El cooperativismo aparece como una modalidad sumamente interesante, promoviendo formas de participación social y autogestión.

En definitiva, el Modelo de Bienestar desarrollado en Uruguay, en el marco de lo que se ha denominado “matriz estado-céntrica” (Cavarozzi, 1991), determinó que a lo largo de la ~~mayor~~ parte del siglo XX las políticas de vivienda en Uruguay hayan tenido como un actor importante al Estado, adoptando un marcado acento keynesiano. Básicamente, las herramientas usadas fueron dos: la construcción de viviendas por parte del Estado, o por privados financiados por el Estado (que de cualquier modo suministraban vivienda a bajo costo); y en segundo lugar, a través de la regulación del mercado inmobiliario.

II.2.2- Crisis y reforma

A partir de la década de los 60’ esa “matriz estado-céntrica” entra en crisis tanto en Uruguay como en la mayor de los países latinoamericanos. Es en este contexto que se produce el advenimiento de las dictaduras cívico-militares que asolaron el continente, así como una paulatina integración de Uruguay a la corriente neoliberal que atravesó Latinoamérica.

Se inicia así un proceso de reformas de carácter neoliberal el cual llegará hasta la década de los 90’, adoptándose uno de los paradigmas de esta corriente que postula la redefinición del rol del Estado, plasmado en un retraimiento de la esfera pública frente a la privada. Cabe aclarar que en el caso uruguayo se observó una gran resistencia a procesar algunas de estas reformas, siendo justamente en la política de vivienda una de las áreas donde se avanzó más. (Magri, 2002)

Bajo la bandera de la reforma estatal se llevó a cabo entonces “un desmantelamiento del Estado constructor”, desmonopolizando esta tarea y dando mayor cabida a actores privados. En este sentido, desde principios de los años 70 se procesa una importante disminución en los rubros destinados a la construcción de viviendas, hecho que fue acompañado por la desregulación del mercado de alquileres, en el año 1974. Esto afectó en forma profunda la configuración del mercado inmobiliario uruguayo, marginando y segregando a los sectores de menores recursos. Es en estos años que hacen aparición los primeros ~~“viviendas de lujo”~~, relacionados

² “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica facilitando su adquisición estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”, Art. 45 de la Constitución de la República.

al modelo de desarrollo y la migración campo-ciudad. (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999; Machado, 2002)

11.2.3- Las políticas entre 1990 y 2004

Hacia 1990 se crea el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A). A nivel estatal se optó por estratificar la demanda de viviendas en dos grandes bloques: la demanda solvente que fue atendida por el BHU y la demanda no solvente (hogares con ingresos menores a 60 UR) que sería cubierta por el recién creado MVOTMA, a través de diferentes planes: *MEVIR*, *Credimat*, *Programa para Pasivos*, *Línea de Prestamos para Cooperativas*, *Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV)*.

El nuevo Ministerio se orientó fundamentalmente hacia aquellos sectores con ingresos menores a 30 UR, entre los cuales se encuentra comprendida mayormente la población de los asentamientos. Se hace patente aquí el paradigma de la "focalización", que supone concentrar los recursos de la política social en los grupos caracterizados como vulnerables, dejando de lado la orientación redistributiva de los antiguos Estados de Bienestar, los cuales propugnaban la prestación universal de servicios. (Baraibar, 2003, Cardarelli y Rosenfeld, 1998) En este contexto, un primer aspecto a señalar es que el rol del Estado pasó a ocupar un lugar minoritario en materia de vivienda. (Machado, 2002)

De los distintos programas ~~de vivienda~~ nos detendremos en el caso del SIAV, dada la relevancia que el mismo adquirió. Este programa atendía en forma diferencial de acuerdo a franjas de ingreso a la demanda de viviendas. El mecanismo de asistencia estaba constituido por un sistema de subsidios que se complementaba con ahorro previo y un crédito concedido con plazo máximo de 25 años. Mayoritariamente el programa atendió a las franja de ingreso inferiores, a través de la construcción de viviendas nuevas, los denominados Núcleos Básicos Evolutivos, financiados y recomendados por el BID³.

Cabe decir que los estudios respecto a este programa han sido sumamente críticos. Se ha cuestionado seriamente la situación de hacinamiento generada por los NBE, la calidad de los mismos, así como los efectos en materia de segregación residencial, ya que se ubican en zonas periféricas, tendiendo a formar conjuntos habitacionales de gran tamaño. (Calce y Paulo, 2004; Pellegrino, 2005)

La regularización de asentamientos

³ El NBE de bajos costos y calidad tiene una superficie de 30 m² y la posibilidad de ampliarse. Su aplicación implicó la modificación de la Ley de Viviendas, bajando la consideración de los mínimos habitacionales. En 1997 se crea el Núcleo Evolutivo Mejorado que cuenta con 32 m², no modificando sustancialmente la situación de hacinamiento. (Machado, 2002)

En la década de los 90' cobra creciente importancia el fenómeno de los asentamientos irregulares⁴, que tiene relación con los antiguos "cantegriles", pero que sintetiza a su vez un conjunto distinto de factores. Entre éstos factores cabe mencionar la relativa heterogeneidad socioeconómica de sus habitantes, así como la procedencia de los mismos, teniendo una fuerte importancia en la migración desde la propia ciudad y no solo del ámbito rural. (Vidal, 2005)

Este fenómeno ha experimentado un explosivo crecimiento a lo largo de la década de los 90 en Uruguay. Actualmente se estima que existen casi 700 asentamientos en el país, de los cuales el 61% de los mismos están ubicados en Montevideo. (ver anexo 2)

Frente a esta realidad se produce otro viraje ideológico de importancia en materia de las políticas de vivienda y en la concepción de las formas de hacer ciudad, a través de la regularización de asentamientos. Este viraje no se da únicamente en Uruguay, sino que resulta una nueva concepción adoptada por la gran mayoría de los países latinoamericanos que enfrentan la problemática del crecimiento de la ciudad informal. Estos programas abarcan una cierta variedad de intervenciones que van desde la regularización meramente jurídica (dominio), hasta intervenciones de mejoramiento urbano. (Clichevsky, 2003)

En el caso uruguayo, las primeras regularizaciones fueron llevadas a cabo por la IMM y luego por el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).⁵ De este modo se consolida el reconocimiento de los asentamientos irregulares como forma de hacer ciudad en el borde periférico, lo que se concreta regularizando la tenencia de sus viviendas e interviniendo en algunos aspectos de mejoramiento urbano (como acceso agua potable, saneamiento, caminería, etc.)

En lo que respecta a la regularización de tierras, las principales críticas apuntan al hecho de que implica una naturalización de la precariedad de la vivienda, respondiendo a cuestiones de ordenamiento jurídico y espacial, sin enfocar la problemática en su dimensión integral. (Grupo Aportes, 1997; Machado, 2002) Se dejan de lado otro tipo de transformaciones dirigidas hacia las condiciones de habitabilidad de cada familia, que muchas veces continúan viviendo en pésimas condiciones materiales.

Desde una mirada más abarcativa acerca de la problemática de los asentamientos, se constata que las políticas implementadas se orientaron fundamentalmente a ensayar distintas respuestas frente al fenómeno, no intentando anticiparse o prevenir su aumento. Esta ausencia se repite en muchos otros países latinoamericanos, por lo cual "Los costos que el Estado se

⁴ Aquí se toma como definición de asentamiento irregular aquella elaborada por el PIAI: "Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. (...) A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos. Donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales". (PIAI-INE, 2006)

⁵ Este fue creado en el año 1999 en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, actuando en coordinación con las distintas intendencias. Estrictamente hablando no se trata de un programa de vivienda, aunque pueda construir viviendas en determinados casos específicos.

evita al no planificar la necesidad de tierra urbana para los sectores pobres, termina pagandolos en el mediano y largo plazo a niveles significativamente más altos". (Clichevsky, 2003:70)

Los programas desarrollados por la IMM

Estrictamente la responsabilidad de atender el derecho a la vivienda no corresponde a la IMM, sino a la órbita del MVOIOMA. No obstante, la comuna posee históricamente una larga tradición en dicha materia. En 1989, al asumir el Frente Amplio el gobierno municipal se plantea también intervenir en la política de vivienda, desarrollando una serie de programas, principalmente desde el Servicio Tierras y Viviendas, dependiente de la División de Espacios Públicos y el Departamento de Acondicionamiento Urbano. Básicamente los programas más importantes que se han implementado han sido tres:

Programa de Cartera de Tierras, que implicó la adjudicación de tierras municipales a grupos, familias y cooperativas, que luego postulan a los préstamos del BIU.

Programa de Reciclajes, el cual apunta a la redensificación de áreas centrales de la ciudad, otorgando fincas antiguas a cooperativas de vivienda para su reciclaje por ayuda mutua.

Programa de Realojos, este constituye un programa focalizado dirigido a asentamientos que se encuentran en situaciones de emergencia, por estar ubicados en zonas inundables o contaminadas, o que ocupan un espacio que la Intendencia pretende usar con otros fines. Comienzan a desarrollarse a partir de finales de los años 90', e implican el traslado de estas familias hacia otro predio. Los realojos han asumido a su vez dos modalidades: una de ellas constituye el traslado a NBE, sin ninguna participación de los vecinos. La segunda modalidad, que representa el objeto de estudio en esta investigación, tiene como una de sus características definitorias la participación de los involucrados en el proceso de construcción de las viviendas. En este proceso se realiza un importante acompañamiento social a partir del abordaje desde equipos multidisciplinarios de la IMM, integrados por arquitectos, psicólogos y trabajadores sociales. En algunos de los realojos ejecutados intervienen también Organizaciones No Gubernamentales (denominadas como Institutos de Asistencia Técnica), que asumen el acompañamiento a las familias durante el proceso.

De acuerdo a lo relevado, se han desarrollado o están en vías de realizarse un total de unas 11 experiencias de realojos en Montevideo (ver anexo 1). A su vez, las modalidades de trabajo con los vecinos, así como la tipología de viviendas construidas han sido distintas. Cabe decir que al igual que en otros programas de vivienda desarrollados por la Comuna (tales como los reciclajes), cada realojo ha funcionado en parte como "experiencia piloto", siguiendo una lógica de "ensayo y error", a la vez que se constituyen en acciones demostrativas acerca de la viabilidad de estos programas.

11.3- El modelo de políticas participativas

Un primer elemento a tener en cuenta al analizar la participación en materia de políticas sociales es el hecho de que, históricamente, las formas que asumieron las relaciones entre Estado y Sociedad Civil en el Uruguay no contemplaban una participación activa de la ciudadanía.

Varios autores, entre los que cabe resaltar a Real de Azúa, llaman la atención sobre este fenómeno, ubicándolo en los primeros tiempos del estatismo batllista y la tutela social que pretendió ejercer. De este modo se fue configurando una omnipresencia del poder público que generó una fuerte dependencia de este Estado, a favor de la intermediación de los partidos políticos. (Real de Azúa, 1964) Un elemento central en el esquema de funcionamiento de este sistema de partidos lo constituyeron las distintas formas de caudillismo y clientelismo que se desarrollaron en el país, las cuales debilitaron otras formas de participación ciudadana que no fueran canalizadas a través de estos. (Caetano y Rilla, 1994)

Como ya fue mencionado, esta matriz estado-céntrica entró en crisis tiempo atrás. Frente a este retiro del Estado distintos sectores de la sociedad comienzan a buscar y desarrollar nuevas soluciones a sus condiciones de vida; se observan entonces procesos de participación social en distintos ámbitos y con variados fines. Uno de estos es el caso de los asentamientos irregulares donde, en forma espontánea, se desarrolla una multiplicidad de organizaciones y agrupaciones vecinales. (Merklen, 1999)

En este nuevo contexto de transformaciones en las formas de relacionamiento entre Estado y Sociedad Civil es que aparecen con fuerza los postulados de la participación social en las políticas públicas, como nueva forma de gerenciamiento social. Esto a su vez se ve reforzado por la intensa prédica de los organismos internacionales de financiación, que contribuyen a que dichos conceptos aparezcan como de moda en la actualidad.

Cabe detenerse en este hecho, ya que la generalización en el uso del concepto de participación lleva entonces a que el mismo no posea un significado unívoco. Desde su acepción más general, participar significa "tomar parte", pero tal como nos dice Coraggio "...el problema de la participación no es el de la falta de participación sino el de la calidad de la participación de los sectores populares". (Coraggio, 1989:35) Esto implica una lucha por el sentido que se le quiere dar a esa participación, la cual puede tener un significado integral o por el contrario únicamente instrumental.

Continuando este análisis podemos situar los trabajos de Veneziano en relación a los procesos de descentralización y participación ciudadana en nuestro país. Esta autora se interroga acerca del estatuto que adquieren los ciudadanos en las políticas participativas de descentralización: ¿se constituyen como clientes o ciudadanos: actores o simples beneficiarios? "Los momentos de la incorporación son: ¿solo en la implementación o en el diseño e

implementación de las políticas?, ¿en la decisión estratégico-político o en la administración de los servicios y las políticas?(...)”. (Veneziano, 2005:25)

Este significado instrumental es el que parece encontrarse detrás del promocionado “redescubrimiento” de la sociedad civil, que se sustenta en muchos casos en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en las acciones, traducéndose en el fomento de políticas de descentralización y participación. (Filgueira, F. 1998) De este modo la participación puede adquirir un sentido meramente cuantitativo y formal, siendo un medio para la implementación de la política, por lo que supone una nula o escasa participación de los destinatarios en la toma de decisiones.

En este sentido, resulta de interés incluir la clasificación realizada por Eloisa Primavera acerca de los motivos que marcan la participación comunitaria. Esta autora señala que pueden existir dos *lógicas* distintas que impulsan la participación, las cuales producen diferentes tipos de resultados: *la de la obediencia y la del compromiso*. Se encuentran entonces aquellos “*que participan porque “tienen” que hacerlo y los que lo hacen porque “quieren”*”. (Primavera en Dabas, 1995: 160)

II.4- El barrio como factor de inclusión y exclusión: el valor de la organización comunitaria

Partimos de una conceptualización del barrio como “*el espacio público más inmediato, a mitad de camino entre el mundo de lo público y lo privado, y al mismo tiempo, como una fuente posible de ventajas y desventajas para la comunidad y sus habitantes*”. (Saravi, 2004: 35)

El entorno socioespacial local aparece entonces como un elemento de particular importancia en el estudio de situaciones de vulnerabilidad social que pueden conducir a la exclusión o integración social. Tal como refiere Katzman, constituye una de las fuentes determinantes en el acceso a la estructura de oportunidades: las prácticas sociales que allí se generan pueden constituir la base para desarrollar acciones colectivas, para el intercambio de bienes, información y otros recursos, así como para difundir y mantener determinados valores y normas sociales.

En lo que respecta al programa habitacional abordado en este estudio, la organización del espacio urbano en forma participativa contiene un fuerte potencial en materia de organización vecinal, pudiendo representar una fuente creadora de sentido para esta población. Consideramos que la experiencia de un esfuerzo colectivo puede generar una redefinición de los principios de solidaridad en la comunidad, implicando un aumento en materia de capital social.

A partir de esto es que en el análisis se prestará especial atención a los procesos de organización comunitaria, mediante una comprensión de los mismos como espacios dinámicos en continua construcción. Para ello resulta clave la reconstrucción de la historia y el devenir de

estas organizaciones, su accionar, su forma de relacionarse con otros actores. Pero sobre todo interesan las formas de participación de los vecinos y la conformación de discursos que esto va dando lugar, y cómo estos inciden en la construcción social de esa realidad, en el sentido que Berger y Luckman (1994) dan al término.

Esta perspectiva teórica permite acercarnos a los procesos mediante los cuales la realidad se construye socialmente, poniendo el foco en el “sentido común”, aquel edificio de significados sin el cual ninguna sociedad puede existir.⁶ La participación será analizada entonces desde este enfoque, procurando captar a través del lenguaje (el discurso de los vecinos) el proceso de construcción social del sentido común en torno a ésta. En palabras del argentino Ariel Gravano, el surgimiento de “núcleos duros de creencia” (Gravano, 1995) sobre la participación (o la objetivación de ciertas creencias) y cómo estos determinan luego el desarrollo de los procesos de organización comunitaria.

11.5- La segregación residencial

Esta mirada es complementaria a una perspectiva que refiere a los crecientes procesos de segregación residencial que afectan a la ciudad de Montevideo. El rótulo de “segregación residencial” alude a los efectos del entorno social de los lugares de residencia sobre las posibilidades que tienen las personas y los hogares pobres de mejorar sus condiciones de vida, a través del acceso a activos físicos, sociales o humanos. (Katzman y Retamoso, 2005)

Tradicionalmente los barrios montevideanos solían ser espacios donde convivían diferentes sectores sociales, constituyendo un espacio de intercambio con el otro. No obstante, recientes estudios han mostrado la tendencia a una creciente homogeneización al interior de cada barrio y por contrapartida una mayor heterogeneidad entre los diferentes espacios. En este sentido se observa una tendencia hacia una mayor concentración geográfica de población con condiciones de vida similares, lo que se expresa en los indicadores de ingreso de los hogares, de nivel educativo, de empleo, etc. (Katzman, 1999)

Las manifestaciones más claras de este proceso de segregación serían la multiplicación de asentamientos irregulares y, en el extremo opuesto, la aparición de barrios privados. Esto trae aparejado que las poblaciones que experimentan niveles mayores de vulnerabilidad social se concentren en algunos barrios del Oeste, Norte y Este de la ciudad, distinguiéndose de aquellos del área central y de la costa que presentan mejores niveles de vida. De esta forma los habitantes interrelacionan cada vez más entre iguales y se segregan entre quienes son diferentes. (Veiga y Rivoir, 2001)

⁶ Berger y Luckman analizan cómo aprehendemos la realidad como algo ordenado, dispuesto anteriormente, es decir, objetivado. El lenguaje constituye un medio por excelencia de esta objetivación, proveyendo las tipificaciones indispensables por las cuales la vida cotidiana adquiere un significado.

Lo que resulta paradójico es que incluso las políticas de vivienda impulsadas desde el Estado contribuyeron, en muchos casos, a acentuar dichos procesos de segregación residencial, seleccionando terrenos a partir de una lógica de reducción de costos. Esto ha llevado a que se construyese fundamentalmente en tierras baratas del borde periférico o en áreas depreciadas por factores ambientales. (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999; Cruz, 2005)) De este modo se refuerzan las tendencias hacia una mayor fragmentación social en la ciudad, dificultando la inclusión social de la población beneficiaria. A partir de esto es que resulta relevante observar como se articula el programa de realojos con los procesos de segregación en curso, y en qué medida logra romper con este círculo vicioso.

III- DISEÑO METODOLÓGICO:

III.1- El diseño de la investigación:

El presente estudio es principalmente de carácter cualitativo ya que se orientó fundamentalmente a indagar las percepciones, opiniones, actitudes e iniciativas individuales y colectivas, que se desarrollan en estas comunidades y en las familias que la integran. De este modo, se intentó analizar la incidencia de determinados programas habitacionales, y cómo se articulan con los procesos de organización comunitaria y creación de capital social. Se buscó entonces un acercamiento a la “realidad” que se pretende estudiar, otorgándole un lugar central al discurso del actor, a través de“(…) *la investigación de los procesos de producción y reproducción de lo social a través del lenguaje y de la acción simbólica*”. (Alonso, 1988:45)

III.2- Selección de casos

El universo de estudio de la investigación está conformado por todos los realojos con participación de los vecinos, ejecutados por la Intendencia de Montevideo, siendo la unidad de análisis los hogares que los integran. Una de las decisiones claves que se debió adoptar concernió a la selección de los dos realojos a estudiar, habiéndose previsto un estudio de casos múltiple. Dicha selección fue realizada mediante un muestreo estratégico (respondiendo a pautas de muestreo teórico). Para ello se realizaron una serie de entrevistas con informantes calificados, entrevistándose a cinco técnicos pertenecientes a la IMM y a una ONG que habían participado de este programa.

Con la información obtenida se elaboró un cuadro (ver anexo 1) con los distintas intervenciones que se habían desarrollado en Montevideo, contemplando algunas variables que parecían ocupar un lugar central en estas experiencias. Se optó por los realojos de “La Nueva Quinta” y “El Puente”, ya que ambos poseían ciertas características distintas.⁷

En cuanto a la selección de vecinos tomada en cada barrio, ésta no fue de carácter rígido, sino que evolucionó en el transcurso mismo de la investigación, a partir de informantes que guiaban a nuevos informantes, siguiendo la forma de “bola de nieve”. Se utilizaron además ciertos criterios, tales como que los entrevistados debían haber participado de todo el proceso. Por otra parte se buscó que la selección abarcara cuotas similares de hombres y mujeres, con distintos niveles educativos y contemplando el mayor rango de edades posibles.⁸

⁷ Estas diferencias se observan por ejemplo en cuál fue el actor encargado de realizar (la propia IMM o una ONG), la distancia a la que fueron trasladados, las modalidades de participación de los vecinos y tipologías de viviendas utilizadas.

⁸ Si bien en el diseño original se había optado por entrevistar a personas mayores de 18 años, en el transcurso de la investigación surgió la gran importancia que tenía un grupo de adolescentes en “El Puente” para comprender la dinámica del barrio. A partir de esto se decidió incluir a algunos menores de edad.

El trabajo de campo se realizó, en su mayor parte, entre los meses de mayo y junio de 2005, realizándose un número similar de entrevistas en cada realojo (doce en “El Puente” y once en “La Nueva Quinta”), así como de observaciones participantes (dos en cada caso). La decisión de no realizar más entrevistas se adoptó luego de considerar que la información que brindaban los vecinos mediante sus discursos se tornaba repetitiva y no daba lugar al surgimiento de nuevos elementos que hicieran aportes novedosos al análisis. Se consideró entonces que ya se disponía de suficiente información, alcanzándose la saturación teórica.

Cabe decir que para la realización del último capítulo acerca de las nuevas orientaciones en materia de políticas de habitacionales a partir del gobierno de izquierda, se realizaron dos entrevistas a informantes calificados, en septiembre de 2008.

III.3- Técnicas de relevamiento

En cuanto al uso de técnicas para la obtención de datos se optó por una estrategia de triangulación, dado que la misma permite complementar diferentes técnicas, potenciándolas y logrando una visión más integral de la realidad a estudiar. Como ya se mencionó, fundamentalmente se utilizaron técnicas de carácter cualitativo.

-La entrevista en profundidad: esta técnica se empleó con el fin de obtener las impresiones, percepciones y vivencias subjetivas de los actores, buscando captar el sentido que éstos dan a sus acciones. Se aplicó una pauta de entrevista semiestructurada (ver anexo 6), conformada por un conjunto de preguntas que referían a ciertas dimensiones que se consideró necesario relevar. Esta pauta no fue aplicada de manera rígida, por lo que su orden y su formulación fueron variando, buscando que la entrevista se desarrollara con la mayor fluidez posible de modo de que el entrevistado construyese su propio discurso. Asimismo la pauta se encontraba abierta a incorporar elementos nuevos que surgiesen, lo que efectivamente aconteció.

-La observación participante: esta técnica permite al observador integrarse en el contexto natural donde se desarrollan los fenómenos a estudiar. *“Los observadores cualitativos no están atados así por categorías predeterminadas de medición o respuesta, sino que están libres para buscar los conceptos o categorías que tengan significado para los sujetos”*. (Adeler y Adler, 1994:378, En Valles, 1997: 148) De esta forma se buscó lograr una visión de la vida cotidiana de las familias y las comunidades a estudiar, que fuera más allá de lo que es discursivamente enunciado por los vecinos.⁹

⁹ En este sentido se pretendía participar de las reuniones de Comisiones de vecinos, lo cual finalmente no fue posible, limitándose así el uso de esta técnica a lo observado en las visitas al barrio y a las viviendas.

-Análisis de datos secundarios: en lo que respecta al uso de técnicas de relevamiento cuantitativo se realizaron análisis de fuentes de datos secundarios que permitieron lograr un abordaje más rico de la temática. Se recurrió a la base de datos del *Observatorio Montevideo de Inclusión Social* de la IMM, del cual se seleccionaron algunos indicadores generales que contextualizan la realidad de la zona en donde se encuentran cada uno de los dos casos estudiados. Asimismo se analizaron censos con información socioeconómica de la población de “La Nueva Quinta” realizados por HACER-DESUR¹⁰, así como otros documentos elaborados por esta organización.

III.4- Problemas de validez y confiabilidad

A continuación se explicitaran algunas limitaciones que presentan las técnicas empleadas, así como del diseño de la investigación. En cuanto a las técnicas empleadas, uno de los riesgos que se corría en la realización de las entrevistas estaba dado por la emergencia de discursos “institucionalmente esperados” que no dieran cuenta real acerca del proceso de realojo y la participación de los vecinos. Es decir, encontrarse con una “subjetividad agradecida” que inhibiese una reflexión crítica acerca del programa habitacional. Esto implicaba un problema de validez de la técnica de entrevista, lo que se buscó superar alcanzando la mayor variedad de discursos de vecinos posibles, incluyendo tanto aquellos que formaban parte de la Comisión de Vecinos como aquellos que estaban más alejados.

En relación a la técnica de observación participante, una limitante que se encontró fue la de no poder participar en una reunión de la Comisión de Vecinos, tal como originalmente estaba previsto. Esto se debió al hecho de que, en el período que se realizó el trabajo de campo, ninguna de las dos comisiones se reunió.

Por último, se deben señalar las limitaciones que este tipo de estudios presentan en relación a la validez externa de sus conclusiones. En este sentido, los hallazgos realizados no pueden generalizarse al universo de estudio, ya que la selección de los casos no fue realizada a partir de un muestreo probabilístico. Asimismo, hubiese resultado de gran interés poder agregar una mayor cantidad de casos al análisis, incorporando otros realojos con características distintas, lo cual no fue posible dadas las restricciones en materia de tiempo y recursos.

¹⁰ Hacer-Desur fue el Instituto de Asistencia Técnica seleccionado por la IMM para llevar adelante el realojo de El Puente. Al iniciar su trabajo en el año 1999 éste tuvo como primer objetivo realizar un censo de la población que residía en el asentamiento.

111 Dimensiones e indicadores utilizados en el estudio

Cuadro 11: Dimensiones e indicadores				
Variante	Dimensión	Indicador	Fuente	Técnica
Inclusión social	<i>Participación en el proceso de trabajo</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Iniciativa del trabajo. -Nivel de participación en diseño y ejecución. -Valoración sobre el trabajo de auto construcción. - Apropiación de las viviendas (cuidado, mejoras) -Continuidad de la organización comunitaria -Formas de participación. 	Datos primarios	Entrevistas y observación participante.
	<i>Empoderamiento barrial</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Capacidad de incidencia y negociación como actor local. -Percepción de la comunidad sobre logros obtenidos -Percepción de la comunidad sobre viabilidad de la acción colectiva. 		
	<i>Portafolio de activos:</i> -Capital físico y humano	<ul style="list-style-type: none"> -Calidad de la Vivienda (adecuación al núcleo familiar). -Conocimientos y destrezas adquiridas. 		
	-Capital Social	<ul style="list-style-type: none"> -Vínculos y relaciones sociales. -Normas de convivencia. -Acceso a servicios y apoyos comunitarios. 		
	<i>Acceso a estructura de oportunidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Distancia respecto a zona de origen del asentamiento. -Facilidad acceso a servicios públicos y privados. -Acceso a fuentes de trabajo. 		
	<i>Segregación socio espacial</i>	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores de riesgo en el barrio. -Hacinamiento -Menores de 6 años pobres -Personas pobres -Personas indigentes -Tasa de desempleo -Jóvenes que no estudian ni trabajan -Personas entre 15 y 65 años con secundaria incompleta 	Datos secundarios	Análisis datos Observatorio Montevideo

IV- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

IV.1- Los orígenes desandando caminos...

Este apartado tiene como objetivo contextualizar en forma sintética el punto de partida de los dos asentamientos analizados, incluyendo aspectos como su conformación y posterior desarrollo, así como algunos elementos acerca de la realidad socioeconómica de las familias que allí habitaban.¹¹ Más allá de esto se busca realizar una primera caracterización acerca del portafolio de activos que estas comunidades poseían.

IV.1.1- "El Puente".

Según el relato de algunos de los vecinos, la historia de "El Puente" comienza a escribirse a fines de la década de los 70' cuando unas pocas familias se trasladan a vivir en un depósito de autos abandonado, ubicado en la calle Arenal Grande, entre La Paz y Cerro Largo, en pleno barrio Cordón. Algunas de estas familias tenían ya un largo arraigo en la zona céntrica, habiendo sido desalojados en varias oportunidades de viviendas que ocupaban.

Este depósito era un predio municipal que contaba inicialmente con dos pisos, pero los sucesivos incendios que se produjeron en los años siguientes terminaron por desmoronarlos. Estos incendios aparecen grabados como acontecimientos que marcaron la historia de los habitantes de este lugar, siendo recordados como momentos en los que la solidaridad entre vecinos alcanzaba su mayor expresión.

"28 años viví ahí. Prácticamente toda mi vida... desde los 15 años. Mis hijos nacieron ahí también(...). Era un lugar donde cada uno hacía la suya. Se empezó digamos como ranchitos, después la gente los fue mejorando. Tuvimos más de siete incendios, donde después hubo mucha ayuda de gente de ahí del barrio. Donde cada uno pudo levantar su casita con bloque... Donde, bueno, había dos baños que había hecho la IMM afuera ¿no? Y había gente que tenía baño dentro de su casa, pero...¿Qué te puedo decir?... ahí entre vecinos.. problemas había como en todos lados. Yo que sé, cada uno trataba de sobrevivir como podía". (Nora. EP)¹²

A lo largo de los años el terreno se fue poblando, llegando a estar habitado por unos 20 núcleos familiares en el momento del realojo en el año 2002. La enorme mayoría de estos

¹¹ La caracterización que se realizará de las dos comunidades estudiadas es de carácter amplio, no contándose con datos estandarizados acerca de las distintas variables socioeconómicas que sin dudas resultarían de interés. En el caso de "La Nueva Quinta" se accedió a algunos datos obtenidos en un censo realizado previamente al realojo, del cual se extrajeron ciertos datos. No obstante se descartó realizar un uso más exhaustivo del mismo ya que en el caso de "El Puente" no se pudo acceder a información de esta naturaleza.

¹² Los nombres de los vecinos son ficticios en aras de preservar su anonimato. Se identifica el realojo en el que viven: "El Puente" (EP) o "La Nueva Quinta" (NQ).

núcleos pertenecían a tres grandes familias, cuyos descendientes se instalaron junto a sus padres y hermanos.

La estructura habitacional que se conformó en “El Puente” no resulta sencilla de describir, y si bien no es correcto referirse a ella en los términos clásicos de “*asentamiento irregular*”, tampoco parecería adecuado el término de “*conventillo*”, ya que en su interior se encontraban “ranchitos” contenidos dentro de una cierta estructura externa. Esto obliga a realizar una breve reflexión acerca de la precisión con que se tomó el concepto de “*asentamientos irregulares*”. Como se señaló anteriormente, y siguiendo la definición adoptada por el PIAI, en el presente estudio se tomó la noción de asentamiento en una forma amplia, incluyendo así un caso como es el de “El Puente”.

Yendo a la descripción de algunas otras características, según datos aportados por la IMM, se trataba de una población joven, con escaso número de adultos mayores y una alta proporción de niños. A nivel laboral se constataba un alto nivel de precariedad en el empleo de los hombres, existiendo muy pocos casos de personas con trabajo estable. En cuanto a las mujeres, también se encontraba un alto grado de precarización laboral así como un desempleo extendido, teniendo en algunos casos como única fuente de ingresos el cobro de asignaciones familiares y de canastas de alimentación. Una particularidad de esta población es que prácticamente no se encontraban personas dedicada al reciclaje de residuos.

Hablamos entonces de una población con un alto grado de vulnerabilidad social y con un portafolio de activos disminuido, fruto de varias generaciones transcurridas en la pobreza. No obstante, no parece correcto considerar que estas familias se encontraban en un estado de exclusión o desafiliación. Aunque en su mayoría carecían de trabajo formal, sí poseían trabajos precarios, así como un cierto capital social. Dicho capital estaba dado por su inserción en una multiplicidad de redes y su vinculación con instituciones tanto públicas como privadas, las cuales constituían fuentes de recursos valiosos.

Retomando entonces los planteos de Castel, se observa como efectivamente la problemática existente no estaba constituida únicamente por el desempleo, sino fundamentalmente por el fenómeno de la precarización del trabajo. Se observa como la exclusión o la desafiliación no implica una ausencia total de relación con la sociedad, sino un conjunto de relaciones particulares con la sociedad como un todo. No se trata de personas que se encuentren por fuera de la sociedad, sino que las relaciones que mantienen con su centro son más o menos laxas. Cabe decir que no existe entonces una línea divisoria clara entre las situaciones de vulnerabilidad y desafiliación, que constituyen posiciones de un continuo en permanente devenir. (Castel, 1997)

Un aspecto a señalar acerca de la descripción de dicha realidad, y que resulta mencionado por los técnicos del Municipio, es la existencia de “*una conducta delictiva*”

bastante importante” (Técnico 2).¹³ Este elemento aparece también en forma recurrente en el discurso de los vecinos al ser interrogados acerca de sus recuerdos previos al realojo: “¡Ah!, divino [alguien se ríe]; una belleza (...).!! Una belleza en el sentido que pasabas más en la [seccional] “cuarta” que en (...) [siguen las risas]; ya te digo, eran un nido de “malandrajos” ahí adentro.”(Diego, EP)

Esta estigmatización es sin duda importante para entender la forma de vida y el relacionamiento de esta comunidad, tanto al interior de la misma como hacia el exterior. De este modo, y más allá de las valoraciones de signo opuesto que los habitantes de “El Puente” puedan tener respecto al tema de la delincuencia y la conflictividad con la policía, resulta claro para la mayoría de los vecinos que éste fue un elemento que pesó en la decisión de realizar el realojo. “Iban a la [seccional] “cuarta” y habían como dos oficinas llenas de quejas, viste; llegó un momento que [la IMM] dijo, “no, tira todo abajo y que arranquen”. ¡¡Escuchame!!”(Diego, EP)

IV.1.2- “La Nueva Quinta”

El asentamiento que dio origen a “La Nueva Quinta” estaba ubicado en la zona de Piedras Blancas, en un terreno perteneciente al MVOTMA. Dicho predio lindaba con la antigua casona de la familia Batlle, y de allí proviene su nombre original: “La Quinta de Batlle”.

No es posible precisar con exactitud la fecha en que comenzó a poblarse este lugar, siendo pocas las familias que vivían allí antes de la década de los 90'. El grueso de su población parece haberse instalado en los años siguientes, proviniendo en su mayoría de la zona de Piedras Blancas y de barrios adyacentes. Para enero del año 1999, fecha en la que se realizó un censo con vistas al realojo, el asentamiento contaba con 56 núcleos familiares, con una población total de 236 habitantes, de los cuales más del 40% eran menores de 18 años. (Hacer-Desur, 1999)

En cuanto a las actividades económicas desarrolladas por sus habitantes, la gran mayoría se dedicaba a hacer “changas”, así como otros trabajos informales (muchos de ellos ligados a la Feria de Piedras Blancas). Existía también un número importante dedicado al reciclaje de residuos así como a la cría de aves de corral, actividades que realizaban en las inmediaciones de sus viviendas. Tan solo un 10% de los habitantes realizaban alguna actividad laboral de carácter formal.

Si bien la precariedad constituía el común denominador de esta población, los testimonios brindados desde la IMM y Hacer-Desur señalan que se trataba de una población heterogénea, con realidades diversas. De acuerdo a los informes de la ONG, allí convivían familias pertenecientes a un núcleo de “pobreza crónica”, fruto de varias generaciones, así como

¹³ Las negritas son nuestras.

familias vinculadas a situaciones de “empobrecimiento reciente” y que poseían diferencias marcadas en cuanto a costumbres, hábitos y nivel educativo.

Es decir que, a diferencia del “El Puente”, se trataba de una población menos homogénea y con diversos grados de vulnerabilidad social. Esto incluía situaciones que podrían calificarse de desafiliación, con familias cuyos niños no concurrían a la escuela y que tampoco accedían a servicios básicos (como la electricidad y el agua). Por otra parte, se encontraban también situaciones de empobrecimiento reciente, las cuales conllevan generalmente un portafolio de activos menos disminuido, con un mayor capital humano y social.

En cuanto a las viviendas que conformaban el asentamiento existían algunas unidades con paredes de bloque, aunque en su mayoría predominaban las construcciones de costanero y chapa, e incluso materiales más livianos como nylon y cartón. Algunas de estas viviendas carecían de conexión a la red de agua potable, debiendo trasladarse más de una cuadra para encontrar una canilla pública. Otro de los rasgos que marcaban la vida cotidiana en ese asentamiento, y que ilustra las condiciones ambientales del mismo, refiere a la existencia de basurales, alimentados a partir de la actividad de clasificación de residuos.

Al consultar a uno de los vecinos acerca de cómo recordaba aquel lugar, aparece una visión que se repite a lo largo de muchas de las entrevistas: “*Y ese barrio como... como asentamiento..., y era como todo, vivíamos en chapa..., metidos en el barro. ..Era complicado, las condiciones eran muy precarias en ese momento.*” (Enrique, NQ)

IV.2 El inicio del Programa

Una vez planteados los principales rasgos de la situación original en cada uno de los dos asentamientos se busca establecer la forma en que se inició el proceso de realojo en cada caso, así como la dinámica de negociación entre vecinos y la Intendencia. El análisis se realiza tomando en cuenta las similitudes y las diferencias encontradas entre los dos casos.

IV.2.1- “El Puente”

Tanto los vecinos de “El Puente” como los técnicos consultados, coinciden en señalar que la iniciativa de trasladar este asentamiento provino de parte del Municipio. Más allá de que formalmente la razón esgrimida por la Comuna estuviera dada por el convenio firmado con la Federación de Cooperativas de Vivienda para el uso de ese terreno, la “peligrosidad” de esta población aparece como un factor clave a la hora de explicar la decisión adoptada por el municipio. Así lo dice un técnico de la IMM:

“No sólo por una cuestión de calidad de vivienda, de calidad de vida de los vecinos que vivían ahí, sino también por una cuestión de dinámica del barrio. Para el barrio, que es una zona bastante comercial, era problemático. Entonces el Comunal 2 con Tierras y Viviendas deciden trasladar a la gente a otro predio.” (Técnico 2)

En torno al año 1995 comienzan a realizarse las primeras reuniones entre la Comuna y los vecinos, en las cuales se les informa acerca de la idea de trasladarlos a un terreno municipal ubicado en la zona de Bañados de Carrasco, a la altura del Km. 12 de Camino Maldonado. Inicialmente este planteo, que implicaba solamente la cesión del terreno por parte de la IMM, fue rechazado por los vecinos.

“Mirá, la idea de nosotros sinceramente no queríamos venirnos. La idea es porque ahí estábamos en pleno centro. Había gente que tenía trabajo o que se movía y hacia todo caminando, había hospitales cerca, todo cerca(...) se había planteado en principio que a nosotros nos querían traer para acá pero sin darnos los materiales ni nada. El terreno pelado... Cuando nosotros fuimos a hablar con un abogado, directamente no nos pudieron sacar (...) Evidentemente luchamos entre todas las familias y entonces llevó más tiempo el sacarnos. Hasta que logramos que nos dieran los materiales, todo, en una ayuda mutua ¿no? Ahí se trabajó entre todos los vecinos. ósea, el compromiso de la IMM de darnos los materiales y el compromiso de la gente de la mano de obra” (Nora, EP)

Esta cita ilustra claramente un sentimiento expresado en gran cantidad de las entrevistas a los vecinos: la disconformidad con abandonar la zona céntrica en que vivían para dirigirse hacia la periferia norte de la ciudad.

Finalmente se llega a un acuerdo y se inicia el trabajo de pre-obra, que implicaba la organización de los vecinos mediante asambleas, conformándose una comisión de obra. En este acuerdo el Municipio se compromete a la entrega de materiales y a brindar asesoramiento técnico para la construcción: por su parte los vecinos se comprometen a aportar la mano de obra

(cada familia debía realizar 4 horas diarias de trabajo en la obra, de lunes a viernes), asistir a las reuniones que se convocaban y elaborar un reglamento de trabajo y de convivencia.

En este realojo se utilizó una tipología de vivienda denominada "semilla". El producto final es una vivienda de unos 42 m², con cocina-comedor, dos cuartos y un baño, existiendo además la posibilidad de ampliación (aunque los materiales para esto no eran suministrados por la IMM). El asesoramiento técnico fue realizado por arquitectos del Municipio, contratándose al SUNCA para la realización de ciertas tareas más complejas que requerían mano de obra más calificada.

Las obras se iniciaron en febrero del año 2003, estando previsto que el periodo de la construcción durara un año. Este plazo se extendió hasta setiembre del año 2004, fecha en que la IMM decidió mudar a las familias pese a no haber finalizado aún la totalidad de las obras. El conjunto está conformado por un total de 25 familias, 5 de las cuales no provenían de "El Puente". Dichas familias se encontraban inscritas en la Intendencia o en el MVOTMA a la espera de alguna solución a sus problemas de vivienda, proviniendo de distintas partes de la ciudad.

IV.2.2- "La Nueva Quinta"

Según recuerdan los vecinos ya desde principios de los 90' se comenzó a manejar la idea de desalojo del terreno en donde se asentaba "La Quinta de Batlle" y la relocalización de estas familias. De acuerdo a los vecinos, las medidas propuestas iban desde el traslado a zonas sumamente alejadas, hasta promesas de brindarles una solución habitacional en ese mismo predio.

Es en el año 1998 cuando se produce un hecho que determina el futuro del asentamiento, al firmarse un convenio entre el Municipio y el MVOTMA para la construcción en esa zona de un vasto complejo de Núcleos Básicos Evolutivos. Este acuerdo implicaba traslado por parte de la Comuna de la población del asentamiento de la "Quinta de Batlle". Para este fin la IMM seleccionó un terreno de su propiedad, ubicado a unos 2 Km., en la zona de Casavalle.

Según Hacer-Desur, la reacción de los vecinos no fue la esperada por parte de la Intendencia: "*Existía una gran desconfianza hacia planteamientos provenientes de organismos estatales y políticos por anteriores promesa incumplidas*". (Técnico 3) Frente a esto los vecinos plantearon la posibilidad de permanecer en dicho terreno, regularizándolo y mejorando las condiciones de habitabilidad, propuesta que fue rechazada por el Municipio.

La estrategia definida por la IMM para llevar a cabo este realojo implicaba la contratación de una empresa constructora, y por otra parte, de un Instituto de Asistencia Técnica (Hacer-Desur). Esta ONG estaba encargada de la realización del proyecto arquitectónico, de la dirección de las obras, así como del abordaje socio-educativo, buscando fortalecer la

organización de los vecinos y dotar a éstos de los elementos necesarios para discutir y adoptar las decisiones requeridas por el programa. Básicamente se buscaba preparar a las familias para su desplazamiento y para la autoconstrucción de las ampliaciones, así como apuntalar un proceso de organización vecinal, con vistas a en un futuro poder autogestionar las mejoras para su comunidad.

En cuanto a la empresa constructora, esta se encargó de edificar los 64 núcleos húmedos (construcciones de 20 m²). Estas viviendas estaban compuestas de un ambiente con mesada para la cocina y baño y, dependiendo del número de integrantes del hogar, se podían agregar hasta 3 dormitorios extra. El acuerdo en relación a la ampliación de estas habitaciones era que la IMM suministraba los materiales, mientras que los vecinos ponían su mano de obra. Para esto contaban también con mano de obra calificada (un capataz y dos oficiales albañiles) que asesoraban a los vecinos junto a los técnicos de Hacer-Desur.

El escepticismo inicial de parte de los vecinos se vio reforzado en los meses siguientes ya que debido a diversos problemas contractuales entre la empresa constructora y la Intendencia los plazos previstos se vieron postergados. Finalmente en enero del 2000 comienzan las obras por parte de la empresa constructora, las cuales se extendieron hasta junio del 2001, fecha en que se culminó el grueso de las ampliaciones. En total se asentaron 64 familias (unas 300 personas), 8 de las cuales no provenían del asentamiento. Al igual que en el otro realojo, la Intendencia agregó algunas familias más que se encontraban en situaciones de emergencia, provenientes de distintas partes de la ciudad.

Por último cabe mencionar algunas similitudes entre ambos realojos. Un primer aspecto está dado por el hecho de que las viviendas fueron adjudicadas en un régimen de tenencia renovable a los 20 años, no siendo los vecinos propietarios. Esto constituye un mecanismo de gran interés, ya que se busca evitar que las viviendas sean vendidas, no quedando en manos de las familias seleccionadas. Por otra parte, en ambos casos los predios cuentan con cierta infraestructura de servicios: red de saneamiento, suministro de agua potable, energía eléctrica.

En cuanto a la existencia de otros espacios comunes que hacen al hábitat, se observa la disponibilidad en ambos realojos de espacios que podrían funcionar como áreas verdes o lugares de esparcimiento. De este modo, en el diseño de estos complejos se contempla la posibilidad de convertir ciertos espacios en plazas o lugares de deporte, aunque esto no se ha concretado en ninguno de los dos casos. También se encuentra presente en el diseño de ambos la idea de un “salón comunal”, aunque este solo se llegó a realizar en el caso de “El Puente”.

IV.3- La participación de los vecinos en el proceso de trabajo

A continuación se analiza el proceso de realización de las obras y las formas de participación que los vecinos tuvieron allí. Para ello se pondrá especial atención a las lógicas de participación existentes en la comunidad, los niveles en que esta participación se produce y cómo esto se va entretejiendo en el desarrollo del proceso.

IV.3.1- Las experiencias de organización

Un primer aspecto a tomar en cuenta refiere a la existencia, o no, de antecedentes de organización comunitaria en estas poblaciones. En el caso de “El Puente”, tanto los vecinos como los técnicos de la IMM entrevistados, manifestaron no poseer experiencias previas de organización barrial formal o de algún tipo de comisión. La organización aparece como una modalidad de trabajo que asumieron a partir de las exigencias de la Comuna:

“(…)Lo que había eran dos grandes ramas familiares, por lo cual estaban más o menos organizados. Dos grupos importantes, pero organización como actividad conjunta cero. Lo cual jugó super en contra para la actividad de realojo porque tienen que trabajar como equipo como cooperativa y nunca lo habían hecho.(…) Todo eso hace que sea muy difícil poder sentarse en una asamblea sin que sea atravesada por conflictos personales”.
(Técnico 2)

En cuanto a “La Nueva Quinta”, los informes de Hacer-Desur hacen referencia también a la escasa experiencia de organización barrial por parte de los vecinos del asentamiento. Se menciona también la existencia de algunas grandes familias que integraban el asentamiento, aunque según los técnicos, esto no facilitaba el proceso de organización, ya que existían múltiples conflictos de índole personal y familiar.

Cabe decir que en el caso de “La Nueva Quinta” sí existía un antecedente previo de organización, dado por el intento de llevar la luz eléctrica a la totalidad del asentamiento. Este intento habría fracasado por lo que entre los vecinos existía un mal recuerdo asociado al mismo y una visión escéptica acerca de las posibilidades de cooperación. Se observa entonces una situación similar al inicio de ambos realojos, al no existir en ninguno de los dos alguna clase de organización barrial en funcionamiento.

IV.3.2- Los niveles en la participación

Pasando a la implementación de este programa habitacional y las formas de participación que los vecinos tuvieron, se observan ciertas similitudes. La implementación del programa exigía el funcionamiento colectivo de los vecinos para el trabajo en sí como para la toma de ciertas decisiones. En el caso de “El Puente” esto se tradujo en la conformación de una Comisión de Vecinos, eligiéndose posteriormente una Comisión de Obras. En cuanto a “La

Nueva Quinta”, se trabajó a través de una Asamblea de Vecinos, creándose luego una Comisión de Vecinos con representantes electos.

Entre las tareas que debieron llevar adelante los vecinos en ambos realojos se encontraba el confeccionar un reglamento de trabajo y realizar un seguimiento de la construcción. En cuanto a otras decisiones que quedaron en manos de los vecinos, se resolvieron algunas cuestiones menores acerca de las características de las viviendas, pudiéndose elegir junto a que vecinos se quería vivir y la ubicación en el predio.

Se observa entonces como, en ambos realojos, los niveles de participación de los vecinos resultaron similares: claramente estos tuvieron un nivel de participación informativo, consultivo y principalmente ejecutivo (en la construcción de las viviendas); en menor medida aparece la participación a nivel decisivo, siendo esta una potestad que aparece fundamentalmente en manos de la IMM. En cuanto al nivel evaluativo, esta tampoco aparece presente.

IV.3.3- El proceso de construcción

Pasando ahora al trabajo en la construcción de las viviendas en sí mismo, en el caso de “El Puente” tanto técnicos como vecinos manifiestan que la obra se pudo desarrollar de manera adecuada. Sin embargo, de parte de los técnicos, se señala que el ritmo de trabajo fue algo lento. De acuerdo a éstos, se produjo cierta complicidad entre los vecinos y la empresa constructora (que trabajaba a término de la obra) para alargar los plazos de finalización.

En el caso de “La Nueva Quinta”, el período de construcción de las viviendas aparece como de carácter conflictivo. Según Hacer-Desur, esto se debió en primer lugar a los retrasos en el inicio de las obras, motivado por diferencias entre la IMM y la empresa encargada de construir los núcleos iniciales. En segundo término se habrían producido dificultades por la lentitud en el arribo de los materiales que debía suministrar la Comuna para las ampliaciones que debían realizar los vecinos. Según los técnicos de Hacer-Desur, la ONG quedó presa de dicha situación, siendo responsabilizada por los vecinos por el incumplimiento de los plazos acordados.

Profundizando un poco más en el trabajo realizado por los vecinos en la obra surgen algunas diferencias en cuanto a la organización del trabajo. En lo que respecta a “El Puente” no se conocía cual vivienda correspondía a cada familia, por lo que todos trabajaban en la totalidad del complejo, en jornadas de trabajo que se dividía en dos turnos de 4 horas, pudiendo elegir los vecinos uno de estos dos horarios. Este punto se convirtió en una cuestión difícil ya que, como reflexionó uno de los técnicos de la Comuna, implicó “un proceso de lucha”, en el cual algunos vecinos no cumplían con las horas de trabajo pactadas. En este sentido, los propios técnicos reconocen el “poco margen de sanción” de parte de la IMM.

En cuanto a “La Nueva Quinta” cada familia conocía ya de antemano cuál era su vivienda. Una vez iniciadas las obras de ampliación se comenzó trabajando por ayuda mutua tal como había sido convenido. Sin embargo, terminadas las primeras tareas, que eran aquellas de carácter más pesado y difíciles de realizar en forma individual, los grupos de trabajo comenzaron a tener problemas. A esto se sumó el incumplimiento de algunos hogares, compuestos por hombres solos, comprometidos a ayudar en las obras de ampliación y que no lo estaban haciendo.

No sería correcto generalizar estos problemas a la totalidad de la comunidad, ya que hubo familias que efectivamente se ayudaron, así como también mujeres solas o personas mayores a las cuales los vecinos les realizaron la totalidad de la ampliación, como el caso de Eloisa, una mujer de 62 años a cargo de sus nietos.

E- Y estos vecinos de acá me... me ayudaron también; a hacer el piso, que era lo más bravo, ...y poner las chapas. Eso era lo más bravo que para los dos, ...yo..., ya vieja, y él... un hotija, que... tenía 18 años cuando eso.

E- Claro. ¿Y funcionó bien eso? ¿Se ayudaron entre los vecinos...?

X- Sí, sí, sí, sí. Muy compañeros. Muy compañeros los vecinos, sí”.(Eloisa, NQ)

Comparativamente, en el caso de “El Puente” se observa una valoración más positiva sobre el trabajo colectivo, mientras que en “La Nueva Quinta” existen discursos claramente contrapuestos. En este sentido, la organización del trabajo por ayuda mutua, que en “El Puente” se realizó en forma previa al realojo y a conocer cuál vivienda le correspondía a cada familia, parece favorecer en forma positiva el trabajo en conjunto. Por el contrario, el esquema de trabajo en “La Nueva Quinta” donde cada familia conocía de antemano su vivienda y trabajaba realizando las ampliaciones que correspondían, parece haber resultado más problemático.

IV.3.4- La valoración de la autoconstrucción

Es posible elaborar una tipología de discursos acerca de la valoración de los vecinos acerca de la experiencia de autoconstrucción. Esta tipología va desde un polo más negativo a uno más positivo, pasando por distintas posiciones intermedias. Se observa como en ambos realojos los discursos suelen inclinarse mayoritariamente hacia el polo positivo. Tanto en el caso de “El Puente” como en “La Nueva Quinta” el recuerdo de las tareas aparece como algo sacrificado, pero valorado:

“(...)Pero estaba bueno porque de última..., digo, al principio no, pero después empezamos a hacer comidas para todos; al principio estaba todo el mundo separada, así, pero en invierno, que hacían unos fríos bárbaros y la gente que no tiene plata (...) entre todos poníamos un poquito: uno traía cebolla, otro traía carne, otro esto, otro lo otro...”(Fernando, EP)

"(...)Y estuvo bueno, lógico. Yo, prácticamente, el oficio de albañil lo aprendí acá, porque yo jamás en mi vida había levantado una pared, así que... Aparte lo valorás de otra manera, viste, porque sabés que te costó sacrificio levantar lo tuyo." (Yamandú, NQ)

De este modo se observa como los discursos de la mayoría de los entrevistados suelen ubicarse en un polo más positivo en cuanto a la valoración del trabajo de autoconstrucción, lo que aparece más acentuado en el caso de "El Puente". Por otra parte, se observa la presencia de distintos elementos que son mencionados por parte de los vecinos y que hacen a esa valoración positiva. En este sentido, se menciona con mucha frecuencia "el compañerismo", "aprender a trabajar en equipo", "aprender un nuevo oficio". En general esto se traduce en una fuerte apropiación por parte de los vecinos de las viviendas construidas con su propio esfuerzo.

IV.3.5- El trabajo de post-obra

Una vez finalizado el proceso de construcción de las viviendas se abre una nueva etapa denominada como el trabajo de "post-obra". A diferencia de otros programas habitacionales, como el caso de los NBE, el programa de realojos no tiene planteado un trabajo de acompañamiento y seguimiento de las familias en el nuevo medio.

En el caso de "La Nueva Quinta" a fines del año 2001, poco tiempo después de finalizar las ampliaciones de las viviendas, Hacer Desur se debe retirar al finalizar el financiamiento por parte de la IMM. Esto no implica que las obras hayan sido finalizadas en su totalidad tal como estaba previsto, quedando pendientes algunos puntos. En los expedientes que posee la Intendencia sobre el realojo constan reclamos realizados por parte de la Comisión de Vecinos del barrio, en los que se interpela a la Comuna por distintas obras aún pendientes.¹⁴ Dichas obras seguían siendo reclamadas por los vecinos cuatro años después del traslado, constituyendo éste un elemento que aparece en forma reiterada a lo largo de las entrevistas.

En lo que respecta a "El Puente", al finalizar las obras la IMM se propone seguir trabajando y apoyando a estas familias, que como más adelante se analizará, quedaron en una situación de gran vulnerabilidad luego del traslado. Concretamente se pretende apoyar e incentivar el surgimiento de iniciativas locales, como la producción de bloques, la realización de una huerta o la apertura de un merendero. No obstante, los técnicos entrevistados manifestaban incertidumbre acerca de la continuidad que este trabajo podía tener, sin que resultase claro por cuanto se prolongaría este apoyo o que características tendría.

En definitiva, tanto los técnicos de la Intendencia como de Hacer-Desur, observan la insuficiencia del trabajo de post-obra, lo que surge de la inexistencia de una política claramente definida por parte de la Comuna al respecto. Este seguimiento quedaba librado en muchas

¹⁴ Estas obras incluyen desde el amojonamiento de los terrenos (determinantes para la realización de cerramientos perimetrales), la construcción de cordones y cunetas, muros de contención, pintura para las ampliaciones realizadas, hasta la construcción de un salón comunal.

oportunidades a impulsos personales de los técnicos, pero no responde a un lineamiento institucional. En las entrevistas realizadas a los distintos técnicos surge entonces la necesidad de implantar un trabajo organizado, apuntando al menos a lograr una mayor coordinación con otras políticas públicas u organismos estatales, para continuar apoyando el proceso de inclusión social de las familias realojadas.

IV.3.6- Alcances y limitaciones del proceso de participación

Si bien tanto el realojo de “La Nueva Quinta” como el de “El Puente” tuvieron procesos particulares, es posible rastrear puntos en común, los cuales gravitan de forma importante a la hora de analizar el desarrollo de ambos.

Un primer elemento que surge es el hecho de que la participación de los vecinos aparece claramente en ambos como una condición *sinequanon* impuesta por la IMM para la ejecución del programa. Esta fue aceptada en todos los casos por los habitantes de los asentamientos, aunque cabe decir que éstos no tenían otra opción. Dicha participación implicaba no sólo los aspectos vinculados a la construcción de las viviendas, sino también a la gestión y decisión de algunos aspectos del proyecto. Exigía entonces el trabajo colectivo, tanto en forma de asambleas vecinales, como de comisiones de obra.

Se constató como, en ambos casos, el traslado no surgió como una “necesidad sentida” por los propios vecinos, sino como una imposición de parte de la Intendencia. Tal como se ha descrito, la mayoría de sus pobladores manifestaron haber preferido construir las nuevas viviendas en el lugar donde originalmente vivían, propuesta que fue rechazada por el Municipio. Finalmente la totalidad de los vecinos aceptan el realojo porque tal como sostiene uno de los vecinos entrevistados, “(...) igual, quisiéramos o no quisiéramos, nos teníamos que ir (...) Porque sino, nos dejaban tirados en el medio de la calle” (Arturo, NQ)

Retomando la clasificación realizada por Primavera acerca de las lógicas que motivan la participación a nivel comunitario (la de la “obediencia” y la del “compromiso”), se observa en los discursos de los vecinos la presencia de ambas motivaciones. Sin embargo, cabe resaltar la existencia de un fuerte componente de una lógica basada en la obediencia, donde la participación es vivida como un mandato de la IMM. Es decir, si bien el deseo de acceder a una vivienda mejor se encuentra presente (lo que sería una lógica motivada en el “compromiso”), la participación en las distintas etapas e instancias del realojo es vivida por algunos vecinos como un deber. Se genera entonces en el imaginario colectivo de las familias involucradas una forma particular de concebir y pararse frente al proceso de realojo, lo que ya brinda una primera pauta acerca de los alcances de los procesos participativos.

Existe otro rasgo común en dos casos analizados que está dado por la escasa participación de los vecinos en el diseño de las soluciones habitacionales. Como ya se ha mencionado, la participación se produce fundamentalmente a nivel ejecutivo y consultivo, y

solo implica un nivel decisivo en algunas cuestiones puntuales. Se observa de este modo una débil intervención de los vecinos en esta primera etapa, elemento que no contribuye a generar una mayor apropiación del proyecto. Esto es algo claramente expresado por uno de los técnicos de la Comuna que trabajó en “La Nueva Quinta”:

“(...) es un proyecto que la gente, finalmente, no sé si comprende o comparte (...) porque no lo discutió tampoco, a mí me gustaba pero... que a uno le guste con sus esquemas de clase media es una cosa...” (Técnico 5)

IV.3.7- Los riesgos de una participación pasiva

Cabe preguntarse cómo incide esta participación basada, en parte, en una lógica de obediencia y con una escasa proyección en las etapas de diseño y decisión. En el caso de “El Puente”, esto podría leerse a partir de una cierta distancia de algunos vecinos hacia el avance de la obra. Esta menor apropiación habría llevado a que no se trabajase al ritmo que estaba planeado por la Comuna y, en el caso de algunas familias, a no cumplir las horas de trabajo pactadas. Como ya fue mencionado, en el imaginario de la gente se forma entonces la idea de que era la IMM la principal interesada en trasladarlos, junto a la certeza de que no se los iba a dejar en la calle.

Pero más allá de esto, la apropiación del proyecto puede adquirir una relevancia importante, como lo demuestran los incidentes con los adolescentes en el caso de “El Puente”. En dicho barrio existe un grupo relativamente importante de adolescentes, los cuales por ser menores de 18 años no participaron activamente de la construcción ni del proceso de decisión del realojo. Según surge en distintas entrevistas, luego de realizarse la mudanza, estos jóvenes protagonizaron una serie de conflictos que culminaron en importantes daños al salón comunal del nuevo barrio:

“Entonces un buen día me sacan de un lugar céntrico, donde yo tengo mi barra de amigos, donde yo tengo una estrategia de sobrevivencia vinculada a lo comercial, y a su vez mucho más entretenido(...). A un lugar en el medio del campo donde no tengo casi vecinos, crízo la calle y hay tierra nomás... Me paso todo el día sin hacer nada. Como una bronca acumulada generó eso(...) Nunca lograron apropiarse de nada. Entonces cuando llegaron lo que les dio el ánimo fue destruir todo lo que encontraban” (Técnico 2)

IV.3.8- El sentido de la participación

Desde una perspectiva más teórica podemos vincular estas tensiones con lo planteado por Coraggio acerca de la lucha por el sentido que se le quiere dar a la participación en este tipo de proyectos. Tal como fue desarrollado previamente, la participación puede tener un significado únicamente instrumental o, por el contrario, tener un carácter integral.

Los procesos descritos en ambos realojos no resultan fácilmente asimilables a alguna de estas dos categorías. Evidentemente no se trata de una participación integral en la cual los involucrados tengan un rol activo en todas las etapas del proyecto, en especial en lo que

concierte a la toma de decisiones. No obstante, tampoco los casos tomados parecen ajustarse al modelo instrumental en el que la participación representa tan sólo un “medio” para lograr el “fin” del realojo, únicamente enfocado desde una óptica de la eficiencia de las políticas.

Por otra parte, cabe preguntarse acerca de los márgenes reales para llevar a cabo una participación integral como idealmente se plantea, en comunidades que poseen niveles de organización y experiencias de trabajo colectivo muy escasas. Se corre el riesgo de plantearse una concepción ingenua de la participación, que puede convertirse en algo inconducente para el programa en sí y frustrante para los propios vecinos. De este modo, si bien resulta fundamental lograr procesos de participación con el mayor alcance posible, se debe ser cauto y respetar también los procesos particulares de cada grupo humano. Esto implica concebir los programas como procesos sociales, que implican aprendizajes y el desarrollo paulatino de capacidades autogestionarias.

Resulta interesante sumar otro concepto manejado por Coraggio en relación a los estilos de participación posibles, distinguiendo entre tres grandes estilos: el estilo de participación “vertical-alienante”, el “vertical-pedagógico” y por último el “democrático-dialógico”, donde la participación y control ciudadano se extiende tanto al diseño como a la implementación de las políticas. El caso del programa de realojos parece acercarse más al estilo “vertical-pedagógico”, en donde encontramos una acción verticalmente definida, pero con procesos educativos y participativos que pretenden generar una mayor apropiación del proyecto.

Volviendo a la hipótesis inicial planteada en la investigación acerca de quién es el impulsor de la iniciativa del realojo, es posible observar claramente como en ambos casos la iniciativa proviene de un actor externo (la IMM). Como ya fue visto, esto no implica necesariamente el fracaso de dichos programas, aunque sí marca una impronta en la lógica de participación de los vecinos y en cómo estos configuran su relación con las instituciones. Esto constituye un obstáculo a la hora de intentar lograr generar una participación basada en una lógica de compromiso, que aspire a lograr un estilo verdaderamente democrático-dialógico.

Por otra parte emerge también la relevancia de la apropiación del proyecto por parte de todos los futuros beneficiarios, así como la necesidad de tomar en cuenta la diversidad existente a la interna de cada comunidad. Este es un elemento que tradicionalmente no es considerado al diseñar estos programas, lo cual puede generar un sentimiento de aislamiento y ajenez respecto al mismo. Muestra de esto es el caso de los adolescentes en “El Puente”, lo que marca el riesgo existente en materia de fragmentación a la interna de estas comunidades, amenazando el proyecto de inclusión social de las mismas.

IV.4- Las organizaciones comunitaria posterior al realojo

En este apartado se procura ahondar en otra de las dimensiones centrales planteadas en la investigación: la participación a nivel de las organizaciones comunitarias posteriormente al traslado y, en que medida, estas logran convertirse en un actor relativamente autónomo, con capacidad de articular los intereses y demandas de la comunidad.

Tanto en “El Puente” como en “La Nueva Quinta”, la etapa de construcción de las viviendas y la preparación del realojo implicó, como ya se mencionó, un componente importante de participación de los vecinos, no sólo a nivel de la obra sino también a partir del trabajo en comisiones. No obstante, la participación que allí se dio estuvo motivada en forma importante en una lógica basada en la “obediencia”. La finalización de las obras implicó que la participación en la organización vecinal dejase de ser una exigencia de parte de la IMM. De este modo, la continuidad y el sostén de la organización comunitaria pasan a depender únicamente del interés de los propios vecinos. Se produce entonces un cambio de las lógicas que motivan la participación, pasando a depender únicamente de una lógica de “compromiso”, basada en los intereses y deseos de cada persona.

Yendo entonces al análisis de lo sucedido una vez terminado el programa, se observa como la organización comunitaria de ambos barrios tomo caminos diferentes. En el caso de “El Puente”, la opinión de los entrevistados y de los técnicos muestra un descenso en los niveles de participación una vez instalados en el nuevo barrio.

“(…)en las reuniones los vecinos ya no daban pelota, después que les dieron la casa... Se planificaron muchas cosas pero, asimismo, no sirvió de nada.” (Diego, E.P, exintegrante de la Comisión)

Desde los técnicos de la IMM esta disminución en la participación es atribuida a distintos factores. Uno de estos factores se relaciona a un proceso de adaptación de los vecinos al nuevo entorno, en el que éstos intentan reconstruir sus prácticas y rutinas de la vida cotidiana:

“Hasta ahora se dio un proceso de poderse adaptar ellos en su cabeza al nuevo barrio, a su nueva casa, a poder llevar a los gurises a la escuela que les queda lejos. Entonces como que no ha habido una cuestión de vínculo con el exterior, ni siquiera de apropiación de espacios, como por ejemplo, otras comisiones vecinales que están tratando temas interesantes. No ha habido participación en nada más, que no fuera las cuestiones básicas de su vida y su dinámica cotidiana, no se trasciende lo cotidiano. Por una cuestión más bien de necesidades básicas insatisfechas importantes, y a su vez por un periodo de adaptación, creo yo, muy introspectivo”(Técnico 4)

En dicho contexto desde el Municipio se busca incentivar la reactivación de la organización colectiva, no sólo como un fin a largo plazo en relación a autogestión de los

vecinos para los asuntos comunes, sino también como una estrategia para hacer frente a la situación de gran precariedad existente en ese momento. Muchas familias vieron agravadas su situación económica al perder las redes de sobrevivencia que poseían en la zona céntrica (tema que será abordado más en profundidad), por lo que se buscó generar junto a los vecinos emprendimientos que permitieran satisfacer algunas de las múltiples necesidades. De este modo, los vecinos plantearon diversas necesidades y alternativas para llevar adelante, algunas por su propia cuenta y otras con el apoyo de la IMM. Una de ellas fue la de crear una cooperativa de producción de bloques, para lo cual la Comuna suministró los materiales. Esta llegó a funcionar por un corto tiempo, quedando luego paralizada.

Cabe decir que, al momento de la realización del trabajo de campo, la Comisión de Vecinos continuaba existiendo, pero estaba integrada sólo por cuatro personas, por lo que su continuidad aparecía como incierta.

En el caso de “Nueva Quinta”, una vez terminado el grueso de las obras de ampliación (hacia julio del año 2001) la organización barrial recobró su impulso a través de un grupo de vecinos que lograron crear un merendero, el cual ha mantenido su funcionamiento a lo largo de los años. Esta organización se convierte en interlocutor con la IMM, canalizando una gran cantidad de demandas de los vecinos generadas a partir de distintas carencias en las viviendas y en el barrio.

Un aspecto a analizar es que, si bien existe entre todos los vecinos un claro consenso acerca del buen funcionamiento del merendero, muchos entrevistados manifestaron una visión muy crítica sobre el trabajo de la Comisión en general. Al reconstruir la historia de la organización comunitaria, los vecinos relatan que dicho espacio se convirtió en un ámbito de lucha y de conflicto a la interna de la comunidad:

“(...)antes las comisiones eran muy agresivas: se gritaba mucho, se peleaba este..., pero no se conseguía nada.(...) Y a la interna se veía también, dentro de la interna del barrio se veía, ¿viste?, también, ...que había mucho... mucho... este..., cómo te puedo decir: mucho roce dentro de los vecinos mismo (Enrique. NQ)

Esta conflictividad llevó al planteamiento de una puja interna por desplazar a ciertos integrantes de la Comisión, celebrándose elecciones en las que se produce un recambio de autoridades. Un elemento que sobresale en la conformación de la nueva Comisión es la presencia dominante de un grupo de militantes del Partido Comunista. De este modo, el espacio de la organización vecinal aparece cooptado por un grupo de militantes de base, lo que concuerda con la gran cantidad de pintadas y carteles de propaganda político-partidaria que se observan en el barrio.

A pesar de esta conflictividad existente y de la percepción de algunos integrantes de la Comisión acerca de la falta de apoyo de parte de algunos vecinos, la organización comunitaria ha logrado ciertos resultados: estos van desde haber habilitado en determinado momento un

teléfono público de uso gratuito, la colocación de luminarias en las calles o el ingreso de los camiones recolectores de residuos al barrio; y sin dudas el más visible, mantener abierto el merendero.

IV.4.1- El surgimiento de *núcleos rígidos de creencia*

A continuación se buscará ahondar en la comprensión de la dinámica que adquiere la participación comunitaria y como se va construyendo socialmente el significado de la misma en cada uno de los realojos. Para ello se utilizará el concepto de "*núcleos rígidos de creencia*" desarrollado por Ariel Gravano (1995). Se trata de *núcleos de creencias* acerca de los "otros", que justifican y legitiman las prácticas cotidianas de los actores.

En el caso de "El Puente", a través de los discursos de vecinos y técnicos, surge la importancia simbólica que implicó la destrucción casi total del salón comunal por parte de los adolescentes. Dicho salón simbolizaba las posibilidades de organización comunitaria, representando la base material para el desarrollo de distintas iniciativas colectivas, como ser el merendero, una policlínica o como lugar abierto para la realización de eventos en el barrio.

Se han seleccionado dos fragmentos de distintas entrevistas que refieren a los ataques a este espacio común, los cuales reflejan en forma muy contundente la construcción social de una visión que postula la imposibilidad de la acción colectiva.

"(...) se dijeron muchos proyectos para hacer, pero no hicieron nada; no hicieron nada porque no se puede hacer nada, ¿entendés?; porque los "guachos" rompen todo, los "guachos" roban todo, los "guachos" hacen lo que quieren, ¿entendés? (...) porque por lo que hacen los demás paga la gente que está precisando algo. Fijate que acá se necesita un merendero (...) se necesita una policlínica... Pero no se hace nada porque en primer lugar, la gente esta convencida que no puede hacer nada porque te lo rompen, te lo roban."
(Magdalena, EP, integrante de la Comisión)

Como se desprende de este fragmento, la conflictiva relación planteada con un grupo específico de la comunidad constituye una experiencia sumamente negativa y desmovilizadora para el conjunto de los vecinos. Esto muestra la legitimación de un *núcleo de creencia* acerca de la participación, que tiene como consecuencia la adopción de una mirada fatalista acerca de las posibilidades de trabajo colectivo en el barrio. El corolario de este enunciado es el vaciamiento de los espacios comunes y el retraimiento a la esfera privada familiar:

"A vos te parece que vos puedas armar una comisión y decirle a un gurí: "no, mira, no rompas el vidrio que estás haciendo mal"; sabés lo que te dicen: perdonando la expresión te dicen. "andá a lavarte el culo, qué te importa" (...) Entonces no... Vos tratás de cuidar lo tuyo, yo trato de cuidar lo mío, lo demás..., que se maneje cada uno (...)"(Diego, EP, ex integrante de la Comisión)

De esta forma, ciertos logros obtenidos a través de la organización y la participación

quedan invisibilizados. Se da entonces un proceso de construcción de una identidad colectiva que se ve fuertemente influenciado por esta visión fatalista, del “no se puede”, dificultando la generación de nuevos proyectos comunes.

El análisis del surgimiento de *núcleos rígidos* de creencia también es aplicable al caso de “La Nueva Quinta”. Allí encontramos en los entrevistados dos discursos antagónicos, entre aquellos vecinos que integran la comisión y aquellos que no participan de la misma. El siguiente fragmento es representativo de la visión crítica que algunos vecinos poseen sobre la Comisión:

“En primer lugar, la comisión de vecinos de acá, para lo único que sirven es para “chusmerío (...) son como los asistentes sociales, porque hacen reuniones y terminan hablando de que “mengano” le quitó el macho a “sultano” y de que “sultano” le quitó la mujer a “mengano”, y nunca solucionan nada”. (Rogelio, NQ, no participa de la Comisión)

Por otra parte encontramos el discurso de aquellos vecinos que si militan en la Comisión en forma activa, y las explicaciones que encuentran frente a esa falta de participación.

“Pienso que siempre hubieron una o dos personas que eran las que se movían, después, mucha gente entró desde la puerta de su casa hacia adentro; se ve como... como que ya se “achancharon”, vamos a hablarlo vulgarmente: “están los bloques, el techo y ya no preciso más nada...La valoración que le doy a la participación es que es muy flaca. (...) Como que el vecino se descansa con el que camina ¿no?, ... y a veces también es bastante criticado el que camina, por la vecina. (...)Sí, sí, sí; bastante criticado. Pasa, de repente un poco, la ignorancia que hay, sobre población y todos ¿no? Que nos escondemos dentro de nuestras casas, y el vecino camina y lo vemos con un papelito y...: “¡pa!, ¿y aquél qué estará haciendo no?” (...); pero no se acerca a participar...” (Leonardo, NQ, participa de la Comisión)

Se produce así un proceso de legitimación de diferentes *núcleos de creencia*: por una parte muchos vecinos no participan de la Comisión por considerar que la misma no cumple sus funciones. Del otro lado, aquellos que si participan se encierran en la creencia de que el resto de los vecinos no está interesado en tomar parte. Se refuerza así la asimetría activo-pasivo, lo que repercute en un mayor distanciamiento de la Comisión respecto a muchos vecinos. La instalación y legitimación de estos *núcleos de creencia*, de no mediar alguna clase de ruptura, puede implicar un riesgo para la continuidad futura de la organización.

IV.4.2- La autonomía de la organización comunitaria

En “El Puente”, al momento de realizar las entrevistas (junio del 2005), la comisión de vecinos estaba integrada tan sólo por 4 personas, teniendo un funcionamiento de carácter esporádico. Los integrantes de dicha comisión consideraban que el apoyo y la participación del resto de los vecinos eran casi nulos en ese momento, planteando que finalizado el proceso de realojo “*quedó todo quieto*”. Frente a esta visión desesperanzada, una de las pocas alternativas en las que depositaban cierta confianza era la realización por parte del Municipio de otro realojo en un terreno lindero. Esto implicaría la posibilidad de trabajar en conjunto y unir esfuerzos con las comisiones de vecinos de este nuevo barrio y de “Vista Linda” (otro realojo anterior ubicado

en el terreno de enfrente).

En suma, esto no hace más que remarcar la fuerza y rigidez de los *núcleos de creencia* que se han ido conformando acerca de la participación de los vecinos en dicho barrio, encontrándose como única solución posible el trabajo con vecinos ajenos a la comunidad. Parece conformarse una dinámica de relacionamiento entre los vecinos y la Comuna de tipo “paternalista”, observándose entonces una dependencia hacia un actor externo a la comunidad, al cual se le atribuye la capacidad de impulsar la organización vecinal y el trabajo colectivo.

En el caso de “La Nueva Quinta” la organización de vecinos logró constituirse efectivamente en un actor para llevar adelante sus reivindicaciones frente a la Intendencia. En este sentido, los reclamos frente al Municipio han funcionado como elemento aglutinador, constituyendo así una causa por la cual luchar.

A esto cabe agregar la capacidad de la organización de proyectarse hacia afuera del barrio y de participar en espacios colectivos a nivel zonal, como ser la Red de Merenderos y la Coordinadora de Asentamientos. Aquí resulta fundamental la figura de Leonardo, uno de los principales impulsores del merendero, que a la vez posee una importante proyección hacia fuera del barrio, resultando electo Concejero Vecinal por dos periodos.

Cabe detenerse en este aspecto, ya que dicha persona es mencionada en forma reiterada tanto por los vecinos como por los técnicos, apareciendo como una figura central para entender la dinámica actual y las proyecciones de la organización barrial. Resulta interesante subrayar el hecho de que esta persona y su familia no provenía de asentamiento de “La Quinta de Battle”, presentando un capital humano y social marcadamente distinto al de la mayoría de sus vecinos. Esto se expresa entre otras cosas en su trayectoria anterior de militancia política y sindical.

En definitiva, a pesar de sus vicisitudes, la organización vecinal en “La Nueva Quinta” posee una dinámica de funcionamiento propia, donde la participación de los vecinos se produce en forma autónoma. Aparecen también diferencias significativas en relación al capital social que algunos vecinos de este barrio poseen, lo incide en forma importante en la dinámica de la organización comunitaria.

IV.4.3- Tipología de discursos de los vecinos sobre la no participación

Es posible establecer una tipología de discursos acerca de los motivos existentes para la no participación en la organización comunitaria en los dos realojos. El análisis de las similitudes y diferencias permite observar algunos elementos de interés. A continuación se presenta una tabla donde se resumen los distintos argumentos para la no participación, extraídos de los discursos de los vecinos.

Cuadro 2: Tipología de discursos sobre motivos para la no participación en la organización comunitaria.

Tipo de discurso	El Puente	La Nueva Quinta
-Falta de tiempo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-La comisión como lugar destinado al "chusmerio"	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-Descreimiento en el logro de resultados.	<input checked="" type="checkbox"/>	
-Falta de interés	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Necesidad de un actor externo para organizar y dinamizar.	<input checked="" type="checkbox"/>	
-Exceso de discusiones en la comisión	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-Exclusión a los jóvenes	<input checked="" type="checkbox"/>	

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a vecinos de "El Puente" y "La Nueva Quinta".

Como se puede observar estos tipos de discursos no son excluyentes entre sí, y en algunos casos aparecen combinados en un mismo discurso. Un dato a destacar es que en ambos realojos aparecen mencionados los mismos obstáculos de forma recurrente: "el chusmerio", "el exceso de discusiones", "la falta de interés", "la falta de tiempo". Sin embargo se observan algunas diferencias importantes.

La primera de estas diferencias está dada por descreimiento de los logros y acciones que la organización ha logrado, lo cual aparece muy presente en el caso de "El Puente" y no así en "La Nueva Quinta". En este caso, sí bien la Comisión ha sido duramente cuestionada por algunos vecinos, se ha logrado sostener este ámbito común, logrando gestionar además su propio merendero. Esto marca la existencia de una experiencia colectiva de carácter positivo, lo cual legitima de otro modo el trabajo de la organización, siendo una fuente de sentido a la participación de los vecinos. En el caso de "El Puente" sucede lo contrario, ya que varias de las experiencias de carácter colectivo que se han intentado desarrollar han fracasado. Se genera entonces un discurso que legitima un *núcleo de creencia* de carácter negativo hacia todo lo que implique un trabajo colectivo.

La segunda diferencia refiere a la creencia de muchos vecinos de "El Puente" acerca de la necesidad de que intervenga un agente externo para lograr el funcionamiento de la organización vecinal. Como ya se ha mencionado, en este realojo parece desarrollarse una participación dependiente de la mirada y el apoyo de la Intendencia. Por el contrario, en "La Nueva Quinta" la organización ha logrado trascender los límites del barrio, participando activamente de espacios de trabajo a nivel zonal y constituyéndose en cierta forma en un actor frente a la IMM.

Por último existe otro tipo de discurso que se encuentra presente solo en el caso de “El Puente” y que refiere a la visión de que la Comisión excluye de su funcionamiento a lo jóvenes, lo cual se enmarca claramente en la tensión existente con un grupo de adolescentes del barrio. En el caso de “La Nueva Quinta” este elemento no apareció, aunque eso no implica que no se encuentre presente también. Quizás la diferencia radica en el hecho de que en este barrio lo jóvenes no aparecen como un grupo en conflicto.

IV.4.4- La construcción de dos trayectorias: algunas semejanzas y diferencias

La participación de los vecinos y la organización comunitaria, constituye una variable central en el ploteo de la investigación, como elemento clave en el fortalecimiento de los procesos de inclusión social. A lo largo de este capítulo se ha buscado analizar algunos elementos presentes en el desarrollo de cada uno de los realojos, los cuales permiten entender como se ha ido configurando el proceso de organización barrial y las formas de participación en cada caso.

Un primer elemento que surge al observar ambos barrios es la inestabilidad de estas organizaciones de carácter comunitario, sus cambios de roles a través del tiempo, así como la incidencia de factores internos y externos de diversa naturaleza.

Otro elemento a considerar es el hecho de que, al momento de realizarse el trabajo de campo, ambos realojos se encontraban en etapas distintas en lo que concierne a la adaptación al nuevo entorno. En el caso de “La Nueva Quinta” salta a la vista como este presenta una historia más densa y rica que “El Puente”, lo que refleja el desarrollo de procesos de más larga duración y que quizás en este último aun no sea posible detectar.

En “El Puente” la disminución de la participación puede verse como una posible consecuencia de un período de adaptación de los vecinos, de carácter más introspectivo. Lo cierto es que sus habitantes mostraban grandes dificultades para sostener la organización vecinal, no siendo capaces de generar propuestas como el merendero, pese a ser una necesidad reconocida por todos los vecinos.¹⁵

Más allá de esto, se observan diferencias en materia de capital social de las familias que integran cada realojo. Concretamente estas diferencias de capital social se hacen patentes en los niveles de experiencia en materia de participación y organización. En el caso de las familias de “El Puente”, éstas presentan un nivel de experiencia mínimo, mientras que en el caso de “La Nueva Quinta” se observó la presencia de algunas familias con una importante experiencia y cultura organizacional, lo que brindó a la Comisión otro impulso y un mayor margen y capacidad de acción.

¹⁵ Cabe preguntarse también cuanto incide la diferencia del número de familias que en el caso de El Puente es menos de la mitad. Si bien esto permite un mayor contacto cara a cara, por otra parte la participación puede implicar mayores costos, ya que exige de cada familia un esfuerzo mayor.

Se han analizado también los discursos sobre la participación en cada realojo, buscando iluminar los mecanismos a través de los cuales se van construyendo determinados *núcleos rígidos de creencia* que a su vez inciden sobre las posibilidades futuras de la acción colectiva en cada comunidad. Como se ha observado, esto reviste particular gravedad en el caso de “El Puente”, en donde de no producirse una “ruptura” *“estos discursos quedan cerrados, entrampados en una lógica interna de justificaciones ad-infinitum”*. (Gravano, 1995:22)

En definitiva, esto configura un escenario sumamente distinto en ambos barrios: en el caso de “La Nueva Quinta” se observa la presencia de una organización vecinal que a pesar de ciertas críticas de algunos vecinos, ha logrado consolidarse, constituyéndose como un actor capaz de autogestionar un servicio de merendero y canalizar distintas demandas de la comunidad. En este sentido, ha logrado proyectarse hacia fuera del barrio, participando en otras redes más amplias. No se debe olvidar la incidencia de lógicas políticas partidarias, ya que como se ha mencionado, la Comisión aparece dominada por un grupo de militantes de base. Esto podría llevar a suponer que la incidencia de la micropolítica en esa comunidad podría estar fortaleciendo la capacidad de esta organización para constituirse en un actor local.

El caso de la organización barrial de “El Puente” aparece atravesando una profunda crisis, que evidencia las dificultades para pasar a una participación motivada únicamente en una lógica del “compromiso”. Se observa aquí una dependencia hacia el exterior, concretamente hacia la IMM. De este modo, no se ha logrado tampoco una inserción en otras redes institucionales que trasciendan el barrio. Estaríamos frente a un caso donde la organización no ha logrado una autonomía propia, lo que dificulta las posibilidades de emprender otros procesos de desarrollo local.

IV.5- La inclusión social

Este capítulo busca abordar y discutir el proceso de integración social de las familias que habitan en los dos realojos, así como los cambios acontecidos a partir de la implementación del programa. Es así que se referirá brevemente a los cambios en materia de *capital físico y humano*, para luego detenernos en el análisis de los cambios en materia de *capital social* de estas familias. Por último, se vinculará el análisis de la inclusión social de estas comunidades con el proceso más amplio de segregación socioespacial en la ciudad de Montevideo.

IV.5.1- El portafolio de activos: el capital físico y humano

Resulta claro que una primera lectura permite apreciar la importancia del acceso a la vivienda como satisfactor de distintas necesidades del ser humano. A nivel subjetivo implica también limitar, al menos en parte, el contexto de incertidumbre en el que viven diariamente estas familias, dando la certeza de poseer un techo propio. Pero más allá de estos valiosos significados que acarrea el acceso a la vivienda, intentaremos acercarnos a los procesos de integración social analizando los cambios en el portafolio de activos que poseen estas familias.

Desde la perspectiva de los activos, un primer aspecto a señalar es el dado por el impacto directo en cuanto al *capital físico* que estas familias poseen, al acceder a una vivienda digna. En este sentido, el realojo resuelve una problemática central en la vida de los sectores de alta vulnerabilidad. Esto implica una mejora en la calidad de vida de estas familias, en particular a lo que atañe a las condiciones de higiene, siendo la mejora en relación al baño un tema recurrente en las entrevistas.

"(...) nos cambió la vida a todos. (...) cada uno tiene su casita. Que creo que más de uno soñó con tener su casita. Donde tener un baño, donde tener un cuarto, donde tener un comedor, cosas que allá no teníamos esas comodidades. ¿Me entendés? Vivíamos entre el barro, entre la tierra. Se nos llovía, muchas gente se nos llovía. No teníamos una calidad de vida buena."(Nora, EP)

Además de dichos cambios, la vivienda constituye un activo que puede ser movilizado con distintos fines, como ser el desarrollo de actividades productivas o la incorporación de parientes o allegados.¹⁶ Desde esta perspectiva implica entonces un aumento en el portafolio de activos de las familias.

En segundo lugar, los discursos de los vecinos acerca del realojo señalan ciertos efectos en materia de *capital humano*, entendiendo el mismo no solo como el nivel educativo alcanzado, sino como el conjunto de capacidades que posee un individuo. Visto de este modo,

¹⁶ Cabe decir que el activo vivienda tiene también la potencialidad de ser orientado a generar recursos financieros, como garantía hacia terceros o como fuente de ingresos a través de su arriendo o venta. Si bien formalmente las familias no son propietarias de las viviendas, lo que impediría su uso con estos fines, la realidad muestra como en algunos casos los vecinos llegan a utilizar este bien para generar recursos financieros o económicos.

el proceso de autoconstrucción conlleva un aprendizaje de nuevas habilidades y destrezas. Estas habilidades refieren principalmente al área de la albañilería, para lo cual en ambos casos contaban con un asesoramiento de mano de obra calificada:

"Y... estuvo buena. Lógico, yo, prácticamente, el oficio de... lo aprendí acá, porque yo jamás en mi vida había levantado una pared, así que. Aparte lo valorás de otra manera, viste, porque sabés que te costó sacrificio levantar lo tuyo" (Enrique, 'Q)

También es posible encontrar mejoras en materia de *capital humano*, en relación al aprendizaje de otras capacidades vinculadas al funcionamiento como grupo organizado. El trabajo colectivo de las obra y el funcionamiento de las comisiones de vecinos, exige el desarrollo de una capacidad de trabajo en grupo, lo que implica a su vez la capacidad de escucha y de diálogo; es decir, ciertas habilidades expresivas que hacen posible una organización colectiva. En definitiva, el realojo posee una dimensión muy importante dada por el proceso socioeducativo que allí se desarrolla, y que abre las posibilidades de realizar otras iniciativas de carácter autogestionario.

IV.5.2- Los cambios en materia de Capital Social

En lo que respecta a los efectos registrados en materia de *capital social*, cabe decir que estos son de carácter más ambiguo y difuso. Dada la importancia que se le ha brindado en esta investigación, se profundiza en su análisis.

Cabe recordar que desde la perspectiva teórica denominada "*activos y estructura de oportunidades*" (Katzman, 1999), el *capital social* implica básicamente tres componentes: los vínculos y relaciones sociales que una persona posee, las normas de convivencia compartidas por los miembros de una comunidad, y el acceso a servicios y apoyos comunitarios.

-Los vínculos y relaciones sociales:

Se buscó establecer una tipología con los discursos de los vecinos acerca de cómo evaluaban la convivencia actual en comparación a la etapa previa al realojo. El análisis de estos discursos en el caso de "El Puente" muestra una gran variación entre los dos polos posibles (mejor o peor), lo que refleja la existencia de respuestas divergentes. Si bien algunos pocos manifestaron creer que el relacionamiento continuaba igual, la mayoría de los vecinos sostuvo que este relacionamiento había cambiado, encontrándose tipos de discursos negativos y positivos.

Un primer aspecto a considerar es que las propias características físicas del lugar de donde provenía "El Puente", ya constituían un marco especial para el relacionamiento entre sus habitantes. Las dimensiones reducidas del predio, así como la existencia de dos únicos accesos comunes al mismo, generaban un relacionamiento sumamente cercano. Esto implicaba a la vez una convivencia más unida pero también repleta de conflictos. Así lo recuerda Fernando.

quién sostiene que el vínculo antes era “*Un poco espeso*” Opina que prefiere la situación actual “(...)porque estamos más apartados, más distanciados; viste cómo es: vos hacés la tuya y ya está, no te molesta nadie y no molestás a nadie, y ya está.(...)no estamos todos amontonados” (Fernando, EP).

En lo que respecta a los discursos sobre la convivencia en “La Nueva Quinta”, los tipos discursivos también muestran grandes variaciones, entre el polo más positivo y el más negativo. En este sentido, el nuevo barrio trajo aparejado cambios en la ubicación de las distintas familias, dando como resultado que familias que vivían en distintos “sectores” (que ya desde un principio estaban separados) pasaran a vivir a pocos metros. Al igual que en el caso de “El Puente”, encontramos el intento de algunos vecinos de marcar una distancia y diferenciarse de “los otros”:

“Son..., ¿cómo te puedo explicar?, ...son gente que no son de mi estilo, ¿no?, o sea, ...algunos: la mayoría se llevan bien, bastante bien: “Hola; Chau” y eso, pero siempre hay ese..., ¿cómo te puedo explicar?, esa onda así de..., de conventillo, así, (...) hombres y mujeres, cualquiera, ¿viste? ¡Yo qué sé!; y a mí... yo no estoy para... sólo: “Hola y buenas tardes y... chau (...)”; pero bastante bien se llevan, bastante bien” (Ignacio, NQ).

De este modo, al abordar la temática de los *vínculos intracomunitarios* se observa como la mudanza desde un asentamiento, donde las viviendas se encuentran distribuidas en forma muy cercana y sin delimitaciones claras, a un complejo habitacional en donde el espacio se encuentra más “ordenado”, conlleva un cierto distanciamiento en los vínculos (aunque esto no sea necesariamente algo negativo). Muchos vecinos hablan de una mayor “*tranquilidad*”, en especial en el caso de “El Puente”, donde la situación de hacinamiento habría sido mayor, existiendo también una importante conflictividad con la Policía.

En este punto cabe traer la discusión teórica antes mencionada, acerca de la importancia de la fortaleza de los *vínculos intracomunitarios*. Como se dijo, existen dos visiones acerca de esta cuestión: una de ellas que defiende el valor que implica la existencia de vínculos fuertes entre las personas, como elementos que dan cohesión y sostén, y que en definitiva crean capital social. (Coleman, 1988). Por otra parte, existe una visión antagónica defendida por Granovetter y por el chileno Vicente Espinoza (1995), la cual sostiene que en contextos de pobreza, adquieren mayor importancia los lazos débiles, ya que estos constituyen “*puentes*” que permiten el acceso a nuevas redes e información, aparejando un mayor capital social.

En lo que respecta al análisis de estos dos barrios, se optó por reconocer la importancia de ambos tipos de vínculos. Es decir, la existencia de lazos relativamente fuertes, de confianza entre las personas, aparecen como un elemento positivo, en tanto no conlleven un aislamiento del resto de la sociedad. Estos lazos pueden aportar a la construcción de una organización comunitaria, así como de otras formas de apoyo mutuo. En particular en el caso de “El Puente”

se observó que para algunas familias que se encontraban en situaciones de gran precariedad, la existencia de estos lazos fuertes constituía una red de sostén vital.

En cuanto al aporte de los lazos débiles como posibilidad de acceso a otras redes y contactos, esto resulta claramente un elemento central. Es bajo esta perspectiva que se debe analizar la inclusión en ambos conjuntos habitacionales de familias que no provenían de los asentamientos realojados. Dichas familias poseen como rasgo común el encontrarse en una situación de emergencia en relación a la vivienda, aunque presentan distintos grados de vulnerabilidad social, con portafolios de activos menos disminuidos. En definitiva, esto aparece como un aporte para la creación de nuevas redes sociales y de nuevos vínculos, es decir, de lazos débiles.

Este aporte se visualiza en ambos realojos a partir de la fuerte incidencia que las familias provenientes de fuera del asentamiento mantienen en la organización comunitaria (en ambos realojos se señala como referentes de la Comisión barrial a personas que no provenían del asentamiento). Se observa como efectivamente la creación de estos lazos débiles, a partir de vínculos entre personas con distintos portafolios de activos, contribuye a evitar el aumento del proceso de aislamiento social. Cabe decir que sería deseable la presencia de un mayor porcentaje de familias con distintos grados de inclusión social, ya que en ninguno de los dos casos superan la quinta parte de la población del complejo.¹⁷

-Las normas de convivencia:

Otro de los elementos constitutivos del *capital social* concierne a las normas de convivencia compartidas por los miembros de una comunidad. Esto refiere a la existencia de un conjunto de normas morales internalizadas, así como a ciertos patrones de intercambio social. En este sentido, ambos realojos muestran una realidad compleja.

El caso de “El Puente” es quizás el que presenta mayores dificultades en cuanto a lograr un conjunto de normas de convivencia básicas, lo cual se expresan en los conflictos existentes con los adolescentes del barrio. Si bien se plantea la existencia de un reglamento de convivencia elaborado por los vecinos, la vigencia del mismo aparece como casi inexistente. Al consultar a uno de los vecinos sobre este tema, su opinión resulta muy elocuente: “*Hay reglamento [de convivencia] pero acá no se cumple nada: si hubiese reglamento estaría el comunal...*” (Walter, EP)

En cuanto a “La Nueva Quinta” existe también un reglamento de convivencia similar, aunque en las entrevistas realizadas prácticamente no se hace mención alguna a la vigencia o

¹⁷ En el realojo de “El Puente” de las 25 familias fueron 5 las que no provenían de ese lugar; en “La Nueva Quinta” esta proporción fue algo menor, ya que de las 64 familias solo 8 no provenían del asentamiento original.

aplicación de dicho reglamento en la vida cotidiana, y cuando se lo menciona es frecuente la expresión “*esta pintado*”, teniendo tan solo un aspecto formal.

Cabe decir entonces que la redacción de un “*Reglamento de tenencia, uso del predio y convivencia*” aparece en ambos realojos como una exigencia previa del Municipio para la firma de la documentación que adjudicase la tenencia de la vivienda a cada familia. No obstante, este reglamento reviste únicamente un carácter formal, sin tener una incidencia real en la vida de estas comunidades.

Dejando de lado este reglamento, en el plano de la convivencia cotidiana, en el caso de “La Nueva Quinta” parece existir un mayor grado de consolidación de ciertas normas, aunque no sea de carácter formal y escrito. En “El Puente” los discursos de los vecinos darían cuenta de que aun no han podido lograr establecer ciertos criterios básicos para regular la convivencia, la cual aparece como un punto de tensión. Tal como plantea Saraví, al interior del barrio se produce una disputa por el espacio público (Saraví, 2004), en este caso entre un sector adulto (encabezado por los integrantes de la Comisión de Vecinos) y el sector de los adolescentes. En esta disputa cada uno intenta imponer un determinado tipo de prácticas, valores y proyectos.

-Acceso a servicio, y espacios comunitarios

Esta dimensión del *capital social* se relaciona con la existencia de iniciativas, tanto formales como informales, de apoyo entre las familias. En el caso de “El Puente” ya se han analizado las dificultades existentes para cooperar recíprocamente en emprendimientos colectivos a favor del barrio. La debilidad de la organización barrial refiere entonces a esta dimensión del *capital social*. Más allá de las dificultades para generar apoyos comunitarios a nivel más formal y organizado, sí se observó una dinámica de apoyo entre familias, bajo la forma de intercambios y favores cotidianos. Cabe recordar que muchas de estas familias se encuentran emparentadas entre sí, y estos lazos fuertes facilitan ciertos intercambios y apoyos puntuales frente a situaciones adversas.

En lo que respecta a La Nueva Quinta, se relevó la existencia de un mayor grado de acceso a servicios comunitarios, de los cuales el más importante es el merendero. Esto además expresaría una capacidad de cooperación mayor entre los vecinos, pudiendo mantenerse la organización barrial y de autogestión, lo que marcaría un mayor grado de *capital social*.

IV.5.3- Incidencia del desarraigo en el capital social

El análisis de los cambios en el *capital social* de estas familias no pudo pasar por alto el efecto producido a partir del traslado de estas familias de un territorio a otro. El transecurso de la investigación mostró el peso de una variable que no había sido ponderada en forma suficiente, y que refiere a la vinculación de una comunidad con el contexto que la rodea. Esta variable es la del “efecto desarraigo” y se refiere a las distintas repercusiones económicas, sociales y

culturales del movimiento de una población determinada en el territorio, lo que posee una fuerte relación con el *capital social* de estas familias y con la *estructura de oportunidades* a la que acceden.

En el caso de “El puente” el desarraigo de su población aparece como un elemento central para comprender su situación al momento del trabajo de campo. Partiendo de una comunidad instalada en pleno centro de la ciudad, se la trasladó a un lugar situado en la periferia nor-este de la ciudad, en una zona que podríamos denominar semi-rural, poco poblada y con escasos servicios. Esto apareció reflejado de una u otra forma en el discurso de todos los entrevistados, algunos de los cuales lo expresaron de forma muy contundente y cruda:

*“(...) no te morías de hambre... Vamos a hablar..., ¿querés que hable?...: no te morías de hambre: tenías recursos por todos lados, salías a la esquina y te “rescatabas”; no tenías para darle de comer a tus hijos..., salías, te sentabas en un Disco y “mangueabas”, que era lo que hacíamos yo y mucha gente... Porque ahora hay gente que, hoy por hoy, se olvida que pasó hambre; ahora porque tienen una vivienda juran que son Mandraque, y no es así. Y, ta, y a mí me gustaba..., era en el Centro, qué querés: **no voy a comparar acá en el medio del campo con el Centro**”. (Mariza, EP)*

Como ya fue explicitado anteriormente, el conjunto de familias que habitaban en el asentamiento se encontraban en una situación de vulnerabilidad social, pero a pesar de ello contaban con un importante *capital social*, dado por distintas relaciones y vínculos, que implicaba el acceso a recursos que les resultaban vitales. Esto implica una serie de estrategias de supervivencia precarias, pero muy accitadas, que les permitían llevar el día a día. La zona céntrica implicaba a nivel laboral la posibilidad de realizar distintas changas, la venta callejera, la mendicidad e incluso actividades fuera de la ley. En este sentido hay una vivencia colectiva de que el realojo *“(...)nos cambió la vida a todos. Gente que toda la vida vivió en el centro, tenía su trabajo, **venirse pa’ acá fue una cosa que nos mató a todos los vecinos**”*. (Nora, EP)

Esto se alude a otro de los cambios que experimentaron estas familias: el cambio en la *estructura de oportunidades* que resulta la fuente de gran parte de los recursos que poseen las familias. Como se recordará, la *estructura de oportunidades* proviene básicamente de tres ámbitos: el mercado, el estado y la sociedad. En relación al mercado, parece existir una mayor dificultad plasmada en el alejamiento de las fuentes de trabajo, ubicadas en la zona céntrica. En cuanto al Estado, los cambios en la estructura de oportunidades estarían dados por las mayores dificultades para el acceso a ciertos servicios, como ser hospitales o comedores, para lo cual es necesario el traslado.

En lo que respecta al caso de “La Nueva Quinta” este implicó un traslado de la población considerablemente menor, ya que el predio se ubica relativamente cerca, a unas 15

cuadras de distancia. A pesar de esto, tanto los testimonios de los vecinos como los de los técnicos que allí trabajaron, hablan de un proceso de adaptación que para muchos no fue fácil, ya que, como confiesa Juliana: “*Los primeros meses se extrañaba*”. Algunas de estas familias llevaban muchos años viviendo en la zona de “La Quinta de Batlle”, situado en el corazón del barrio “Piedras Blancas”. “*Y había gente que se quería quedar allá, (...) yo era uno de los casi más jóvenes de ahí, tenía ocho años, había gente que tenía “veintipico” de años...*” (Enrique, NQ)

Los técnicos de Hacer-Desur refieren a la existencia de una fuerte identidad con el barrio de “Piedras Blancas” de parte de algunos vecinos, en especial asociado al funcionamiento de la tradicional feria. Esto también ayuda a explicar el regreso de algunas de las familias (inscriptas en planes de vivienda del MVOTMA) a los Núcleos Básicos construidos en el antigua predio.

El traslado planteó también algunas dificultades por el hecho de que, si bien el nuevo barrio se encuentra relativamente cerca, no existen líneas de transporte urbano que conecten directamente ambos puntos. Esto se plasmó, por ejemplo, en dificultades en la asistencia de los niños a la escuela, por lo que muchos debieron cambiar de centro educativo. El acceso a otros servicios también se vio levemente resentido, ya que el asentamiento se ubicaba en una zona de mayor movimiento comercial al situarse muy próximo al eje constituido por la calle Belloni. A pesar de esto, los cambios en la estructura de oportunidades parecen ser bastante menores en relación a “El Puente”.

En definitiva es posible observar como aun en el caso de “La Nueva Quinta”, donde la distancia del traslado fue relativamente cercana, la variable “desarraigo” tuvo incidencia, fundamentalmente en un plano más subjetivo, a nivel identitario. Dicha incidencia aparece en forma más contundente en el caso de “El Puente”, donde sus habitantes continuaban en un proceso de adaptación. La reconstrucción del *capital social*, así como la accesibilidad a distintos bienes y servicios (que conforman la *estructura de oportunidades*), resulta una cuestión de gran relevancia para el logro de la inclusión social en el nuevo espacio físico. A esto cabe agregar además los costos que implica el pasaje a la “formalidad”, en especial en lo que concierne al pago de servicios públicos (como luz y agua), que anteriormente no pagaban.

IV.5.4- Sobre efectos emergentes: ¿consolidando la segregación residencial?

Una vez analizado el efecto que implicó el traslado de las familias en el proceso de inclusión social, se buscará abordar estos impactos desde una perspectiva más amplia. Tal como fue planteado en una de las hipótesis específicas, se pretende indagar acerca de cómo se articula el programa de realojos con el proceso de segregación residencial, lo cual impacta también

directamente sobre el intento de integración social de las familias. Cabe señalar que este análisis abarca solo el tratamiento de los dos casos seleccionados, no teniendo elementos para generalizar hacia la totalidad de realojos ejecutados por la IMM.

Como ya se ha mencionado, la segregación residencial es un fenómeno que alude al aislamiento social y a la creciente formación de barreras que separan a los pobres urbanos del resto de la sociedad. Si bien históricamente Montevideo poseía niveles importantes de integración social en la conformación de los distintos barrios, estudios recientes muestran una fuerte tendencia hacia una creciente homogeneización al interior de cada barrio y, por contrapartida, una mayor heterogeneidad entre los diferentes espacios. (Kaztman, 1999)

Al analizar la ubicación en el territorio de los dos casos estudiados se observa como ambos se sitúan en la periferia de la ciudad ("La Nueva Quinta" en la zona de Casavalle y "El Puente" en Bañados de Carrasco), manteniendo así el proceso de vaciamiento de las áreas centrales y concentración de la pobreza en las zonas periféricas. Otro elemento que salta a la vista es la presencia en estas dos zonas de otros realojos realizados por la IMM. Tal es el caso de "El Puente" junto al que se encuentra "Vista Linda" y donde se planea construir otro nuevo. Esto se repite en el caso de "La Nueva Quinta" el cual se encuentra junto al complejo de viviendas de "Unión y Fuerza".

A continuación se presentan algunos datos secundarios correspondientes a estas dos zonas, siendo posible observar la presencia de ciertos indicadores socio-económicos que denotan una situación de vulnerabilidad social.

Cuadro 3: indicadores de inclusión - exclusión social por zona

Indicador	Casavalle	Bañados de Carrasco (*)	Montevideo
Porcentaje de personas en hogares con hacinamiento (3 o más personas por dormitorio)	32,3%	26,8 %	9,2 %
Porcentaje de menores de 6 años	82%	72,9 %	51,3%
Porcentaje de personas pobres (según línea de pobreza 2002).	67,7%	51,9 %	26,5%
Porcentaje de personas indigentes	9 %	5,9 %	2,3 %
Tasa de desempleo	13,7 %	12,8 %	10,6 %
Porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan.	24,9%	16,6%	9,1%
Porcentaje de personas entre 15 y 65 años con primaria incompleta.	17,6%	11,9 %	5,5%

Fuente: Observatorio Montevideo de Inclusión Social, año 2006. (en base a ECH INE).

* Los datos presentado corresponden a la zona comprendida por los barrios de Bañados de Carrasco, Villa García, Manga Rural, Punta de Rieles y Bella Italia.

El análisis de los indicadores en estas dos zonas rápidamente arroja resultados mayores que los encontrados en la media de Montevideo, en aspectos tales como los niveles de pobreza, hacinamiento, jóvenes que no estudian ni trabajan, desempleo, etc. En el caso de Casavalle estos indicadores presentan cifras aun más alarmantes, siendo una de las zonas de la ciudad con mayor concentración de pobreza.

De este modo, en los dos casos estudiados, el programa de realojos parece contribuir a aumentar el grado de segregación residencial que experimenta la ciudad de Montevideo. Este fenómeno se combina a su vez con otros, tales como la segmentación educativa o la segmentación laboral, aumentando así el riesgo de formación de auténticos "guetos urbanos".

Los estudios sobre el tema refieren a que el aislamiento social de los pobres tiene el efecto de restringir el portafolio de activos que éstos poseen, en la medida que la capacidad de acumulación de *capital social* se ve disminuida básicamente de tres formas: en primer lugar, el aislamiento social reduce las oportunidades de contactarse con personas pertenecientes a otras clases sociales que podrían facilitar el acceso a recursos, tales como empleo, información sobre empleo u oportunidades de capacitación. Por otro lado se reduce la exposición a modelos de rol alternativos para los jóvenes. Finalmente, se restringen las ocasiones que permiten compartir con personas de otras clases sociales experiencias de la vida cotidiana, sobre las cuales se construye un destino común y que conforman la base de los sentimientos de ciudadanía. (Kaztman, 2001).

Esta fragmentación de un tiempo y espacio que dejan de ser comunes, lleva a que las generaciones jóvenes tiendan a desarrollar normas, valores y prácticas alternativos a los que son aceptados por el resto de la sociedad. Esto genera una estigmatización de dichas comunidades por parte de la opinión pública, reforzándose así el círculo vicioso de la exclusión. (Saraví, 2004)

En definitiva, a pesar de proponerse lograr la inclusión social de la población de los asentamientos a través de procesos participativos en la construcción de la vivienda, los dos casos de realojos estudiados contribuyen a generar también otros efectos sobre el territorio de la ciudad. Indirectamente se cuestiona entonces ese modelo de inclusión que se persigue, al contribuir a consolidar ciertos procesos de segregación residencial que terminan agravando la situación de vulnerabilidad de esas comunidades.

IV.5.5- Avances y retrocesos en el camino de la inclusión social

El análisis de los procesos de inclusión social que se ha intentado esbozar pone en evidencia la multiplicidad de carencias que las familias de ambos realojos enfrentan, y que trascienden aquellas derivadas únicamente del acceso a la vivienda. Esta visión aparece claramente expresada por parte de los técnicos de la IMM que trabajaron en este programa.

"Solo la vivienda, solo la experiencia de construcción no transforma... surgirán elementos nuevos, pero después rápidamente si no son sostenidos con otras cosas que también cambien, después los absorbe rápidamente la vida cotidiana que es muy dura..."
(Técnico4)

Como se ha visto, los cambios a nivel de *capital físico y humano* parecen ser positivos. No obstante, los cambios en materia de *capital social* aparecen como algo ambiguo. Por una parte, la experiencia de organización social, la adquisición de nuevas habilidades, y la creación de nuevos lazos y vínculos implican un aumento del *capital social* que estas familias poseen. Pero por otra parte el desarraigo, fruto del traslado a un territorio alejado, implica una tensión en su contra, afectando en algunos casos la *estructura de oportunidades* que poseen. En este sentido, la ubicación geográfica de los asentamientos y su re-articulación con los procesos de segregación socioespacial en curso en la ciudad, amenazan la inclusión social de estas comunidades.

En definitiva, esto marca la necesidad de revisar ciertos elementos de estos programas, como la distancia de los realojos y su ubicación en la ciudad, así como la necesidad de implementar programas de post obra que permitan cierto acompañamiento a las familias en el nuevo medio.

V- PRINCIPALES ORIENTACIONES EN LAS POLÍTICAS HABITACIONALES ACTUALES

Este capítulo busca dar cuenta de las principales transformaciones ocurridas a partir del año 2005 en relación a las políticas habitacionales en el Uruguay. Para ello se analizarán en forma sintética algunos de los cambios ocurridos en el MVOITMA y en la Intendencia de Montevideo.

V.1- La perspectiva actual desde la IMM

En lo que respecta a la Intendencia de Montevideo, desde 1989 a la fecha ésta se ha mantenido en manos de la izquierda, y si bien en las últimas elecciones se produjo un cambio en cuanto al sector partidario que encabeza la administración, se mantiene un importante grado de continuidad. Esto es extensible al campo de las políticas habitacionales, donde tampoco parecen haberse dado cambios significativos. Cabe decir que desde el Plan de Ordenamiento Territorial está prevista la realización de un Plan Especial de Vivienda Social, el cual aun no se ha culminado.

En cuanto al programa de realojos en particular, éste sigue en funcionamiento, habiéndose ejecutado algunos realojos nuevos, existiendo otros en etapa de planificación. Desde los técnicos entrevistados se señala que se está promoviendo una metodología de trabajo que busca modificar ciertos aspectos del programa que han presentado mayores dificultades. A continuación se presentan algunos de los cambios y críticas planteadas.

Integralidad:

En primer lugar se plantea lograr una mayor integralidad a la interna de la propia Intendencia, buscando aumentar la coordinación entre las distintas dependencias municipales. Esto implica que para la realización de cada realojo se conformen equipos de trabajo integrados por representantes de las distintas dependencias involucradas en el tema (Tierras y Vivienda, Planificación Territorial, Vialidad, Saneamiento, Políticas Sociales, Centros Comunales).

En segundo lugar, se busca lograr una mayor integralidad en relación a otros organismos del Estado, promoviendo alianzas con el MIDES, MSP, Mesas de Seguridad Ciudadana, entre otros.¹⁸ De esta forma se intenta que no colapsen los territorios adonde son trasladadas las familias, bajo el entendido de que la actuación fragmentada del Estado muchas veces consolida aun más la pobreza.

Ubicación en la periferia:

¹⁸ La formación de estas alianzas aparece sin dudas facilitada en la actualidad gracias a la coincidencia política existente entre el gobierno nacional y el departamental.

Desde los técnicos entrevistados existe una valoración acerca de la importancia de no continuar precarizando la periferia de la ciudad. *"No condenar a la gente a vivir en sitios sin infraestructura y sin servicios, desterradas de su lugar. Esto trae consecuencias bastante negativas para la gente que se traslada y para que los recibe."* (Técnico 6) Se señala la importancia de que las propias políticas estatales no fomenten la fragmentación y la segregación socioespacial. En particular, se busca que los realojos se realicen al menos dentro del mismo zonal de donde proviene cada asentamiento, evitando así la pérdida de redes de contención y fuentes de trabajo.

Sin embargo, desde los técnicos se plantea la existencia de una ambigüedad en algunos casos, entre lo que dicta la teoría y por otro lado la implementación real de los programas:

"En el discurso se dice que hay que construir en las áreas centrales, para aprovechar la infraestructura de la ciudad, pero se sigue construyendo en la periferia. Hay un tema de mercado porque la tierra es más barata en la periferia." (Técnico 6)

Innovación metodológica en las formas de participación

Se visualiza la necesidad de innovar en las formas de participación de los vecinos, ya que de lo contrario se vuelve una participación muy tutelada por las instituciones y los técnicos, que no genera autonomía.

"Los técnicos tenemos en la cabeza una forma de participación para lo que es la formalidad, pero no para lo que es la informalidad. Armas la comisión y la gente no puede ni planificar el día por sus propias condiciones de vida. Plantear una tarea que comience y termine, sino se vuelve insostenibles, desgastas a 4 o 5 dirigente y después la gente no quiere saber más nada. Creo que hay que ser más innovador en las formas de participación, en tener una escucha por parte de los técnicos diferente." (Técnico 6)

De este modo, se remarca el desafío profesional y metodológico de que los técnicos desarrollen una mayor capacidad de escucha, de forma de poder plantear modalidades de trabajo distintas, acordes a las posibilidades de cada grupo social.

Diversidad de soluciones de acuerdo al perfil de cada familia:

Otro de los problemas detectados refiere a la diversidad y complejidad de situaciones dentro de la pobreza, surgiendo la necesidad de hacer una diferenciación a la interna de los asentamientos a realojar:

"¿Por qué condenar a una empleada domestica a vivir al lado de un vendedor de pasta base? De repente esa empelada puede pagar un alquiler subsidiado, pero vos en general a la gente no le estas preguntando donde quiere vivir. El estado toma una decisión y los traslada." (Técnico 6)

A partir de esto se plantea la importancia de estudiar el perfil social de cada familia, su trayectoria habitacional y laboral, y en base a ello implementar soluciones diferentes. En este

sentido, algunos de los realojos planificados recientemente buscan generar distintas alternativas de acuerdo a las características de cada familia: estas van desde el acceso a una vivienda nueva (a través de autoconstrucción asistida), el acceso a lotes con servicios o el uso del stock habitacional vacío a través de alquileres.

V.2- Los cambios en el MVOTMA: Vivienda, hábitat e integración social

Como es sabido, el año 2005 marca el acceso al gobierno nacional de un partido de izquierda por primera vez en la historia del país. Este cambio político ha aparejado una redefinición de la política del MVOTMA, que aún se encuentra en proceso de resolución, y cuyos primeros indicios pueden visualizarse en el *Plan Quinquenal de Vivienda 2005 – 2009*. Nos limitaremos aquí a describir y comentar algunos de los objetivos específicos que se plantea.

El MVOTMA ha definido como objetivo general: *“la generación de una política habitacional, creando las condiciones que permitan el acceso y permanencia a la vivienda de todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores más carenciados”* (MVOTMA, 2005:128).

Un primer elemento a destacar en esta definición es el énfasis puesto no solo en la producción de viviendas como meros objetos físicos, sino también la producción de un hábitat residencial, es decir, de un entorno en sentido amplio, que implica la satisfacción de necesidades físicas y sociales, asociadas al territorio de la vida cotidiana.

Esta perspectiva es se encuentra profundamente enlazada con una concepción que privilegia los procesos de integración social, lo que implica subrayar el carácter necesariamente inclusivo que la política habitacional debe poseer. Debido a esto: *“la política habitacional deberá considerar alternativas que, además de responder a las necesidades de vivienda, faciliten procesos de integración”* (MVOTMA, 2005:101).

Se asume además que este proceso de integración pasa fundamentalmente por el acceso al trabajo, destacándose la necesidad de que las políticas habitacionales para los sectores más vulnerables se encuentren estrechamente articuladas con otras políticas sociales y económicas.

La visión acerca de la vivienda residencial

Una de las críticas que plantea el *Plan* en relación a las políticas de vivienda implementadas anteriormente refiere a que las acciones estatales no evitaron el crecimiento explosivo de los asentamientos, sin lograr detener tampoco los procesos de vaciamiento de las áreas centrales, consolidando así los procesos de segregación socio espacial en las ciudades.

Particularmente se señala la ubicación de los conjuntos habitacionales radicados en zonas periféricas, sin tomar en cuenta la interrelación y coordinación con los servicios educativos, de salud y los lugares de trabajo de la población adjudicataria. Como es posible observar, esta crítica coincide claramente con los planteos realizados desde la IMM.

A partir de esto es que el Ministerio define como uno de sus objetivos específicos: *“Diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial”* (MVOTMA, 2005:130). Para ello se busca modificar las pautas de ubicación de los conjuntos habitacionales que se construyan, evitando que estos se acumulen en el área de la periferia. Asimismo se plantea reutilizar el stock de viviendas desocupadas en la zona central de la ciudad. De este modo se pretende aprovechar el potencial viviendas existentes, que cuentan además con servicios e infraestructura.

Un caso concreto de esto sería el plan piloto que actualmente se está desarrollando en la zona del barrio Goes, en conjunto con la Intendencia. Este apunta a redensificar una zona deprimida, para lo cual *“(…) no alcanza solamente con construir viviendas: implica actuar sobre espacios públicos, generación de servicios comunales, actuación sobre el Mercado Agrícola, instalación de cooperativas que ya están en marcha.”* (Técnico 7)

Por otra parte, se adoptó la decisión de no continuar construyendo Núcleos Básicos Evolutivos: *“Hay un cambio en la concepción del producto: en la localización y en que sea adecuado a las necesidades de las familias y solo no a la capacidad de pago.”* (Técnico 7)

Asimismo, se procura no edificar grandes conjuntos habitacionales con población de un perfil socioeconómico homogéneo, lo que busca evitar fortalecer procesos de desintegración y fragmentación social, apostando a integrar en la ciudad familias con características distintas.

“Se busca no realizar realojos masivos, aunque esto tiene un menor rédito político porque vos vas haciendo muy en cuantagotas, que no es tan es lo visible y masivo (...) Se realizan llamados a escalas pequeñas de no mas de 40 viviendas, donde coexistan distintos sectores, con diferencias socioculturales.” (Técnico 7)

En lo que respecta al PIAI, éste pasó a la órbita del MVOTMA, redefiniéndose en parte la orientación del mismo, al proponerse trascender su actuación más allá de la regulación dominal de la tierra. Se prioriza así la intervención en la precariedad residencial y la pobreza social, buscando intervenciones de mayor integralidad con una mirada territorial (se interviene no solo sobre el asentamiento, sino sobre el conjunto del área precarizada).

La visión acerca de la PARTICIPACIÓN

A lo largo del *Plan* se observa un fuerte énfasis en la necesidad de habilitar espacios y mecanismo para lograr una participación mayor en materia de política habitacional. Muestra de ello sería el llamado a distintos actores de la sociedad civil para intervenir en la elaboración del presente *Plan Quinquenal*.

Se afirma que *“Una Política Integral implica (...) la participación del beneficiario directo de la misma en las distintas instancias del proceso de acceso a la vivienda”*. Se considera entonces que deben existir mecanismos que habiliten la participación a nivel de gestión, evaluación, e incluso, decisión, buscando un mayor nivel de involucramiento. De este

modo se adjudica gran importancia a la participación social en todas las etapas, incluyendo las etapas previas. Asimismo, el trabajo de post-obra aparece también como un elemento fundamental.

Resulta interesante la alusión a los “productos-proceso” bajo el entendido de que el desarrollo de programas habitacionales deben concebirse como aprendizajes. Se visualiza la necesidad de crear un encuadre institucional por el cual se habilite que las políticas sociales constituyan a la vez un aprendizaje de derechos y responsabilidades.

Cabe decir que esta visión acerca de la importancia de la participación social en la política habitacional no implica pretender que la única forma de acceso a la vivienda sea a través de mecanismos cooperativos y autoconstrucción directa, lo que claramente desconocería la existencia de características e intereses diferentes en la población adjudicataria. En este sentido, se plantea la importancia de que las soluciones habitacionales se elaboren con especial atención a las necesidades y la diversidad socio-cultural de las familias.

El rol del Estado y el derecho a la vivienda

Más allá de estas medidas que buscan dar respuesta a la problemática del hábitat, y en particular de los asentamientos irregulares, un elemento que resulta novedoso es el intento de comenzar a intervenir a nivel preventivo. Esta es una línea de trabajo que creemos resulta fundamental, dados los enormes costos (económicos y sociales) que implica intentar revertir y solucionar la problemática de los asentamientos una vez que estos se encuentran consolidados. Resultaría mucho más eficiente y menos costoso que el Estado se anticipase a esta demanda de tierras y viviendas, evitando así una mayor expansión de los asentamientos. En esta línea parecen situarse las iniciativas de crear un fondo de garantías de alquileres, así como una cartera de tierras (la cual estaría integrada por todos los terrenos estatales)

A nivel más general cabe decir que a lo largo del nuevo *Plan* se expresa una clara intención por re situar el rol del Estado en materia de políticas habitacionales, buscando garantizar este derecho a todos los ciudadanos. Luego de décadas en los que el Estado ocupó un papel marginal, se pretende que el MVOTMA asuma “*el rol rector*”. Este será complementado por la Agencia Nacional de Vivienda. “*La Agencia será el brazo ejecutor (...) el Ministerio va a quedar como organismo de contralor, monitoreo y de definición de las políticas, pero no de ejecución.*” (Técnico 7)

Por último cabe decir que, a pesar de lo novedoso y prometedor con que se presentan los distintos componentes del *Plan Quinquenal*, “*Muchas de estas reformas aun están en el deber ser.*” (Técnico 7) De este modo se podría objetar una cierta lentitud en la implementación de muchas de estas medidas, por lo cual aun es difícil evaluar sus posibles impactos.

VI- CONSIDERACIONES FINALES

El estudio de casos presentado pretende contribuir a analizar algunos aspectos presentes en las políticas y programas habitacionales dirigido a los asentamientos, poniendo particular énfasis en la insuficiencia de enfocarlos desde una perspectiva que privilegie únicamente los aspectos arquitectónicos. Se ha buscado mostrar la relevancia que poseen los aspectos de tipo más social, y como estos resultan en gran medida determinantes para lograr procesos de inclusión social.

El programa de realojos aquí presentado no pretende imponerse como un formato único de intervención en relación a los asentamientos, muchos de los cuales se encuentran en situación de poder ser atendidos por el PIAI. Sin embargo, existe un número importante de éstos que no cumplen con los requisitos que exige la regularización, generando situaciones en las cuales se vuelve imprescindible buscar otro tipo de soluciones.

La diversidad de situaciones que abarca el fenómeno de los asentamientos requiere también un abanico de posibles respuestas, debiendo realizarse un diagnóstico en cada caso y cada familia en particular, que permita determinar los instrumentos apropiados para cada realidad.

Retomando las hipótesis de las que se partió, observamos que la idea básica que guiaba la investigación sostenía que la participación activa de los propios involucrados en la ejecución de los programas habitacionales constituía un fuerte factor de inclusión social, poniéndose especial énfasis en el papel de las organizaciones comunitarias y en la creación de capital social. Previamente a introducimos en la discusión de este tema de fondo, nos acercaremos al problema a través de las hipótesis específicas que se habían establecido y que contribuyen a desentrañar esta cuestión principal.

En tal sentido, una de estas hipótesis buscaba analizar la vinculación entre el éxito de los realojos y el origen de esta iniciativa, basándose en la idea de que si estas iniciativas surgían como una necesidad sentida por parte de los propios vecinos, era factible encontrar un mayor involucramiento y una participación activa de las familias beneficiarias. En los dos realojos estudiados se encontró que la iniciativa provino de un actor externo, la Intendencia, la cual debido a diferentes razones decide trasladar a esas poblaciones. Es más, en ninguno de los dos casos la mayoría de los vecinos vio con buenos ojos la idea del traslado, aunque si compartían el deseo de acceder a una mejor vivienda. Esto implica una lógica de participación basada, en gran parte, en la *obediencia*. De este modo, se genera desde el inicio del proceso una dinámica particular de participación y de relacionamiento del colectivo de vecinos con las instituciones que los “desalojan” de su hogar. Se desprende entonces que la participación de manera

coercitiva u obligatoria obstaculiza el desarrollo de un proceso de mayor apropiación, tendiente a generar mayor autonomía.

Cabe aclarar que no se está afirmando que éste inicio determine el fracaso del programa, ya que sin dudas inciden una gran variedad de otros factores. No obstante, al menos si es posible señalar que se trata de un elemento que no ayuda a un mejor desarrollo del programa. En la misma línea es posible identificar otros aspectos de este programa que tampoco inciden en forma favorable, como ser la escasa participación de los vecinos en el diseño del proyecto y en la toma de decisiones al respecto. Siguiendo a Coraggio (1989), se observa una participación basada en un *estilo vertical-pedagógico*, en la cual los involucrados tienen un poder de decisión muy limitado. Otro de estos factores es la exclusión de parte de la población del proceso de realojo, lo que puede llevar a situaciones de gran tensión, como lo demuestra el conflicto con los adolescentes en “El Puente”.

Más allá de estos condicionantes provenientes desde el programa (de carácter más institucional), no debemos olvidar el papel central que juega también la propia comunidad. Los casos de “La Nueva Quinta” y “El Puente” resultan claros ejemplos de dos trayectorias opuestas. En el primero se observa el desarrollo de una organización barrial activa, con un importante grado de autonomía, que logró articularse con otras redes existentes en la zona; en cambio en el segundo caso la organización barrial aparece como mucho más dependiente de los impulsos externos, sin lograr proyectarse hacia fuera o conectarse con otras redes barriales.

En lo que respecta a la segunda hipótesis específica, ésta buscaba indagar acerca de en qué medida el programa de realojos lograba romper con los procesos de segregación espacial existentes en Montevideo. Se encontró que los dos realojos estudiados se ubican en la periferia de la ciudad, siendo zonas caracterizadas por una serie de indicadores socioeconómicos que reflejan una situación de vulnerabilidad. Esto implica el riesgo de acentuar la tendencia de la segregación residencial en la ciudad. Es decir que, en los dos casos abordados, la implementación física de este programa habitacional contradeciría un proyecto de gestión urbana que tienda a generar mayor integración social. Como ya se ha mencionado, esta crítica es compartida tanto desde la propia IMM como desde el MVOTMA.

Yendo finalmente a la hipótesis central que estructuró el trabajo encontramos cómo la realidad estudiada se presenta repleta de luces y sombras, como un todo complejo. En este sentido, un primer elemento que se deba postular es la imposibilidad de caer en visiones simplistas acerca de los procesos de exclusión social y las estrategias y caminos para combatirla. Quizás sí sea posible afirmar que en aquellas familias que presentaban una situación de menor vulnerabilidad y un portafolio de activos menos deteriorado, el programa de realojo logró su objetivo en cuanto a promover un mayor grado de inclusión social. No obstante, estas

familias cuya problemática aparecía originalmente más restringida al déficit habitacional, corresponden a un sector minoritario de las poblaciones consideradas.

Por el contrario, hemos analizado como los realojos corren el riesgo de acentuar el fenómeno de segregación residencial que experimenta Montevideo, con todas las problemáticas que ello implica. Asimismo se observó la relevancia que puede alcanzar el efecto del desarraigo, lo que puede generar una situación de mayor vulnerabilidad y pérdida de activos si esos lazos y redes no son reconstituidos. En general se aprecia como, a pesar de resolverse el tema de la vivienda, quedan pendientes otra serie importantísima de carencias que siguen condicionando la vida de la mayor parte de los integrantes de esas comunidades. La inclusión social no se da “por arte de magia”, sino que se trata de largos procesos que deben ser sostenidos desde otros lugares, debiéndose buscar superar estas políticas de modo de lograr una mayor integralidad. Resulta alentador que en la actualidad esta visión sea defendida desde la Intendencia y el Ministerio, aunque su puesta en práctica no siempre resulta sencilla.

Se debe considerar también que *“...más allá de las deficiencias en el diseño y ejecución, las limitaciones de la política social actual derivan del propio modelo de acumulación del cual forma parte: su dinámica excluyente y de creciente desigualdad”* (Vilas,1996:201). En este sentido, tal como plantean Jelin y Hershberg (1996), una de las claves está tal vez, en pedirles a las políticas sociales su parte en la construcción de ciudadanía social y no toda la labor.

A pesar de ciertas críticas planteadas, queremos rescatar la valoración positiva de parte de muchos de los vecinos acerca del trabajo realizado y las mejoras obtenidas en calidad de vida, siendo la participación en el realojo un mecanismo válido para lograr una mayor apropiación del proyecto por parte de la comunidad. El programa de realojo debe ser visto a la vez como un proceso social, donde juegan un rol central los aprendizajes de procesos organizativos y autogestionarios. Implica entonces una instancia para la creación o reforzamiento del capital social de estas comunidades.

¿Es esto suficiente para lograr la inclusión social de estas familias? La investigación realizada indica que no. No obstante, debemos recordar que la integración social no es un estadio al que se arribe de forma definitiva, sino que es un proceso en permanente transformación. Desde esta perspectiva procesual es que podemos situar el programa de realojos como un paso en la dirección de esa inclusión, que debe seguir siendo acompañado.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS

- ALONSO, L.E. (1988) "Entre el pragmatismo y el pansemilogismo", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- ALVAREZ RIVADULA, M. J. (2000) "Asentamientos irregulares: la desafiliación resistida", Monografía final de grado, Departamento de Trabajo Social, FCS, Montevideo.
- BARAIBAR, X. (2003) "Las paradojas de la focalización", en Revista Servicio Social y Sociedad, nº 12, San Pablo.
- BELTRAN, M. (1986) "Cinco vías de acceso a la realidad social", Ed. Alianza, Madrid.
- BERGER, P. y LUCKMAN, T. (1994) "La construcción social de la realidad", Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- CAETANO, G. y RILLA, J. (1994) "Historia Contemporánea del Uruguay." CLAEH –Ed. Fin de Siglo, Montevideo.
- CARDARELLI, G. y ROSENFELD, M. (1998) "Las participaciones de la pobreza". Paidós. Buenos Aires.
- CASTELLS, M. (1998) "La era de la información: fin de milenio", vol. 3 "Fin de Milenio", Ed. Alianza, Madrid.
- CASTEL, R. (1997) "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado", Ed. Paidós, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, M. (1991) "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid
- CECILIO, M., COURIEL, J., SPALLANZANI, M. (1999) "La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo", Facultad de Arquitectura, Montevideo.
- GRAVANO, A. (1995) "Miradas urbanas-visiones barriales, diez estudios de antropología urbana sobre cuestiones barriales en regiones metropolitanas y ciudades intermedias", Nordan Comunidad, Montevideo.
- COLEMAN, J. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital", American Journal of Sociology. Vol. 94, Chicago.
- CORAGGIO, J. L.(1989) "Participación popular y vida cotidiana" en CORAGGIO, J.L. (2004) "De la emergencia a la estrategia: más allá del alivio a la pobreza". Ed. Espacio, Buenos Aires.
- _____ (1990) "La participación popular: ideología y realidad". en Revista de Trabajo Social, nº 9, Montevideo.
- DELGADO, M. H., DI PAULA, J., PIAZZÁ, N. (2000) "Viabilidad de los reciclajes por ayuda mutua". Facultad de Arquitectura, Montevideo.

- Poverty and vulnerability in four urban communities”, The World Bank, Washington.
- PELLEGRINO, M. (2005)** “Lineamientos del Estado uruguayo en políticas públicas dirigidas a los asentamientos irregulares” , Monografía final de grado, Departamento de Trabajo Social, FCS, Montevideo.
 - PRIMAVERA, E. (1995)** “Todo/nada, siempre/nunca, distinto/igual: acerca de redes sociales y participación”, en DABAS, Elina “Redes, el lenguaje de los vínculos”, Paidós, Buenos Aires.
 - REAL DE AZUA, C. (1964)** “El impulso y su freno” Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo
 - ROVIRA, C. et al (1993)** “Investigación evaluativa del Plan Habitacional Aquiles Lanza”, en Cuadernos de Investigación en Trabajo Social, N° 2, Montevideo.
 - VALLES, M. (1997)** “Técnicas cualitativas de investigación social”, Ed. Síntesis, Madrid.
 - VEIGA, D., RIVOIR, A. L. (2001)** “Desigualdades sociales y segregación en Montevideo”. Departamento de Sociología, FCS, Montevideo.
 - (2004) “Desigualdades socioeconómicas y territorio en Uruguay”. FCS-CSIC, Montevideo.
 - _____ (2005) “Sociedad y territorio: Montevideo y el Área Metropolitana”, Departamento de Sociología, FCS, Montevideo.
 - VENEZIANO, A. (2005)** “Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
 - VILAS, C. (comp.) (1996)** “Estado y políticas sociales después del ajuste”. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

FUENTES ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

- CALCE, C., PAULO, L. (2004)** “Los impactos relativos de la ciudadanía en una política de vivienda basada en criterios de equidad” Recuperado en:
<http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/laurapaulo/impactosrestrictivos.pdf>
- CLICHEVSKY, N. (2003)** “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n° 75, Santiago de Chile. Recuperado en:
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/14904/lcl2104.pdf>
- INE-PIAI (2007)** “Relevamiento de Asentamientos 2005-2006”. Recuperado en:

<http://www.ine.gub.uy/piai3/inepiai.htm>

-KAZTMAN, R. (2001) "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos" en Revista de la CEPAL n° 75. Recuperado en:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/6/19326/P19326.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

-KAZTMAN, R. y RETAMOSO, A. (2005) "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo". Revista de la CEPAL n° 85, abril. Recuperado en:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/6/19326/P19326.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

-MVOTMA (2005) "Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009" Recuperado en:

www.mvotma.gub.uy

-SARAVÍ, G. (2004) "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", Revista de la CEPAL n° 83. Recuperado en:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/8/19418/P19418.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>