

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

Entre las políticas sociales y los vecinos

Nahir Silva

Tutora: Inés Iens

2008

"Solo por necesidad los hombres renuncian a las comodidades de la vida...."

Machiavelli

Índice

Introducción.....	4
1.1 Objetivos.....	5
1.2 Metodología	6
1.3 Antecedentes	7
2. Marco conceptual	
2.1 El debate sobre ciudadanía	8
2.3 El Estado en duda.....	13
2.4 Exclusión social	17
2.5 Vulnerabilidad social vs. Precarización del empleo	19
2.6 Asentamientos Irregulares	20
3. Análisis de las principales características de los asentamientos relevados	
3.1 Asentamiento La Esperanza	22
3.2 Asentamiento Sebastopol	28
3.3 Asentamiento Malvinas	31
3.4 Y la ciudadanía?.....	34
3.5 como se llega a vivir en un asentamiento?	53
A modo de reflexiones finales.....	57
Bibliografía de los antecedentes.....	62
Bibliografía general	62

Introducción

La reforma del Estado que se da con el proceso de descentralización, impulsado en 1990 por la Intendencia Municipal de Montevideo, tiene como uno de sus objetivos principales la participación ciudadana. Es necesario intervenir con políticas sociales en contextos de pobreza crítica, como son los asentamientos irregulares, por ser sectores que presentan mayor exposición a la vulnerabilidad social. En el marco de las políticas descentralizadas, y en la necesidad de generar respuestas ante las demandas colectivas provenientes de estos contextos, es que el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) interviene en los asentamientos donde es viable una regularización. Para que esta intervención se lleve a cabo en el barrio, los vecinos tienen que tener un nivel mínimo de organización. De ésta manera se genera un vínculo con el Estado, en especial se interesó por analizar las relaciones sociales que se generan en la dinámica de la intervención de este Programa

Resulta interesante interiorizarse en este tema considerando las problemáticas que se generan en la relación entre la sociedad civil y los diferentes actores que asumen la sociedad política. Alicia Veneciano (2001) sostiene que se debe problematizar las fórmulas que ligan, en el discurso político, a la descentralización con el incremento de la participación política y social, fortaleciendo el rol del ciudadano. Este concepto exige ahondar en las percepciones que tienen los diferentes actores sociales que participan de ésta relación y entender como éstos se desenvuelven en los diferentes mundos de vida que conforman su contexto.

El objeto de estudio elegido fueron los asentamientos irregulares que integran la lista de regularizaciones del PIAI, el cual apunta a regularizar y mejorar la calidad de vida de las personas que viven en este contexto en el marco de la descentralización con la finalidad de comprender las formas que asume la participación ciudadana y cómo

son percibidos los Programas por los actores que intervienen en esta relación.

Para comprender como influyen los factores de organización interna de los barrios que se estudiaron, y cómo se desarrollan las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política en contextos de alta vulnerabilidad, en especial en la generación de espacios de participación social y política se partió de la siguiente respuesta tentativa: se supone que las demandas colectivas que tienen los asentamientos irregulares generan tipos y formas de participación social debido a las necesidades propias de estos contextos de pobreza, las cuales son necesarias para el desarrollo de su comunidad y forjan de esta manera, modos de organización que generan iniciativas desde la sociedad civil. A su vez, estos intentos organizativos, pueden dar espacio a la intervención de políticas sociales, en particular por intermedio del PIAI.

La estrategia de investigación para este estudio empírico se orientó hacia el conocimiento del objeto de estudio por medio del relevamiento de las opiniones y percepciones de los integrantes del Equipo Técnico Multidisciplinario, los integrantes de la comisión del barrio y los referentes comunitarios.

1.1 Objetivos

- El Objetivo general que guió esta monografía fue: analizar las formas y prácticas en el ejercicio de ciudadanía que adoptan los actores sociales en contextos de alta vulnerabilidad social. En particular, en aquellos asentamientos irregulares de Montevideo donde se puede encontrar una intervención de políticas sociales provenientes del Estado por intermedio del PIAI.

Por lo tanto, los objetivos específicos que se encontraron relevantes para esta tarea se pueden disgregar en:

- Analizar la percepción de los actores sociales situados en el asentamiento sobre su participación en las actividades que promueve el PIAI.

- Identificar en qué medida el PIAI estimula un tipo de ciudadanía a través de la participación social.
- Analizar las formas de organización que desarrollan los vecinos y los logros que éstos alcanzan una vez que interviene el PIAI.

La problemática que se abordó contiene en su eje central la siguiente pregunta:

¿Cómo se desarrollan las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política, en contextos de alta vulnerabilidad social, en relación con las demandas del asentamiento y las respuestas que propone la sociedad política, por intermedio del PIAI?

A su vez se consideró conveniente tener presentes las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Cómo perciben las personas, que viven en los asentamientos irregulares de la periferia de Montevideo, las políticas que lleva adelante la IMM en el marco del PIAI junto a otras instituciones y servicios?
- 2) ¿La aplicación de modelos descentralizados generan nuevas formas de organización en los asentamientos irregulares?
- 3) ¿Se logran articular redes de servicios comunitarios y sociales en el barrio?
- 4) ¿Cómo perciben los objetivos planteados por el PIAI los diferentes actores que integran la relación social (ETM, Vecinos y Referentes Comunitarios).

1.2 Metodología

Se optó por un abordaje cualitativo con un diseño flexible, que de acuerdo con Maxwell (1996) alude a la “estructura subyacente” implicando que en la propuesta escrita exista articulación sutil e interactiva de los elementos que rigen el funcionamiento de un estudio con la posibilidad de cambiar cuando sea necesario para captar aspectos relevantes de la realidad social que se investiga, en este caso en los barrios Sebastopol, Malvinas y La Esperanza, que emerjan durante la investigación. Se eligió el estudio de caso como el más adecuado, para percibir qué manifiestan los habitantes de los asentamientos sobre el programa de integración de asentamientos irregulares que lleva adelante la IMM. Teniendo en cuenta la factibilidad del análisis, el tamaño del universo de estudio puede aceptar el estudio de caso de tres asentamientos

irregulares. Para ello, se relevaron las opiniones y apreciaciones de los actores que intervienen en la interacción sociedad civil y Estado, es decir, entre los integrantes de la comisión del barrio que representa a los habitantes de los asentamientos, los técnicos que trabajan allí en representación de la IMM y los referentes comunitarios, que los primeros, consideran que trabajan por y/o para el barrio.

Los objetivos centrales que se buscan con la aplicación de esta estrategia son: comprender las estructuras subjetivas que llevan a percibir cómo interactúan las personas que viven en el asentamiento, con el programa de gobierno que se aplica en su comunidad; poner el énfasis en las significaciones y recolectar mediante el uso de técnicas cualitativas, la información necesaria para el análisis e interpretación de los datos. Se optó por la entrevista cualitativa siendo un recurso fundamental para la reconstrucción de eventos que permitan comprender la dinámica individual en términos de interacción con su entorno (familiar o institucional). Estos eventos permiten abordar la visión de los actores, la subjetividad y los significados que los sujetos le confieren. Además se apoyó el trabajo con datos secundarios referentes a la situación demográfica de cada barrio, proporcionada por la Oficina de Atención al PIAI, en la IMM, puesta a disposición sólo para la presente monografía.

Los asentamientos irregulares seleccionados son los siguientes:

- 1) **Malvinas:** pertenece al CCZ 14 y esta en Obra en la tercera etapa
- 2) **Sebastopol:** pertenece al CCZ 9 y esta en el proyecto global: primera etapa
- 3) **La esperanza:** pertenece al CCZ 9 y esta en la segunda etapa.

La elección de casos se refirió de la lista entregada por el PIAI de los asentamientos que estaban en vías de regularización¹; (que ya tenían el trámite iniciado ante la Intendencia) se busco que estuvieran en etapas diferentes de ejecución del programa².

¹ Ver en Anexo II la lista de los Asentamientos al momento de la investigación en el 2005 y la misma lista en el 2008. Disponible (además ésta última) en: www.piai.gub.uy/documentos

² Ver en Anexo 1 las diferentes etapas del programa

1.3 Antecedentes

Entre los antecedentes que guiaron el trabajo hacia la delimitación del objeto de estudio esta la monografía de María José Álvarez; del año 2000, UdelaR. *"Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación resistida"*, que analiza los activos que poseen "los pobres", mostrando determinados signos de vulnerabilización, e identificando la toma de tierras como un nuevo fenómeno, distinto a su precedente, el cantegril. El análisis central apunta a la erosión de los lazos que sufre la población de los asentamientos irregulares así como a las propias resistencias que los obstaculizan. Finalmente, el trabajo evalúa el rol que el Estado asume en relación a éstos fenómenos.

Para dos de los asentamientos que se exploran antecede una investigación que realizó en conjunto UNICEF e INTEC en el marco de la ratificación por parte de Uruguay en 1990 de la Convención Sobre los Derechos del Niño. Su objetivo consistió en ofrecer los fundamentos para la creación de una política pública que atienda las necesidades del sector. Se trata de un enfoque cuantitativo y cualitativo: primero mide las necesidades cuantitativas que tienen los niños y adolescentes que viven en un asentamientos para desarrollarse y dotarse de herramientas válidas para afectar su estructura de oportunidades; y posteriormente, en el enfoque cualitativo, se rescatan las opiniones e inquietudes fundamentalmente de niños y adolescentes, apelando a reuniones y actividades recreativas, entrevistas en profundidad y consultas a grupos de actores comunitarios. Es un trabajo que intenta procurar una explicación para el traslado a asentamientos de marcada segregación urbana, de un porcentaje significativo de familias pertenecientes a la estructura formal del empleo del país, así como también caracterizar de una forma mas precisa la confirmación social de éstos "nuevos suburbios" ilegales, y aproximarse a la comprensión de la cultura que sustenta su modo de vida.

2. Marco conceptual

2.1. El debate sobre "ciudadanía"

La ciudadanía social, por su parte se plantea las condiciones en las que deben estar los sujetos para poder ser ciudadanos participantes. Por otro lado, el concepto de ciudadanía fue transformando su contenido al ir insertándose en las formas de articulación de los estados de bienestar y del reconocimiento de derechos sociales. En este contexto la noción de ciudadanía tendría la clave, mejor que ningún otro concepto, para comprender la dinámica de una democracia moderna

Por lo tanto, desde estos presupuestos pensamos en un concepto de ciudadanía en términos de inclusión. Evidentemente, como acabamos de ver, esto no puede hacerse sin derechos políticos, tal como indica el concepto de ciudadanía republicana, pero tampoco es posible sin el reconocimiento y respeto de derechos sociales que serían el contenido básico del concepto de ciudadanía social. De ahí que se afirme de ellos que son un test de inclusión (M.J. Anón, 1998).

El objetivo de la ciudadanía social consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales³. La ciudadanía es entendida como status conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía. De forma que la ciudadanía en su sentido más pleno precisa un modelo de estado del bienestar democrático.

La ciudadanía, en tanto objeto sistematizado de análisis de las ciencias sociales tuvo su origen a partir de la obra de Marshall⁴ que hizo hincapié en el aspecto *centralizador*. Poniendo énfasis en lo conceptual y empírico que absorbe el debate sobre la descentralización.

³ T. H. Marshall de 1949, *Citizenship and Social class*

⁴ T. H. Marshall de 1949, *Citizenship and Social class*

Además del modelo fundacional de Marshall, aquí se proporcionan algunos componentes y agentes que coadyuvieron a la formación del Estado benefactor y su fuerte acento centralizador:

Tras la crisis del 29, la concentración de capital y las actividades económicas en general encontraron en el Estado un interlocutor válido de relevancia central, tanto desde la óptica negociadora, como desde la opositora. El estado comienza a ser referente insoslayable.

El desarrollo de las funciones económicas del Estado se ha efectuado desde el propio Estado central. Un ejemplo de esto lo constituyen la banca nacional, las comunicaciones, los recursos energéticos, la normatividad sobre capital extranjero, etc. Adquiere una función planificativa⁵.

Las funciones sociales también se realizan a partir del Estado central. La enseñanza y la seguridad social se constituyen como rubros movilizados de recursos humanos y financieros. La integración social cobra cuerpo desde la perspectiva política del Estado.

La formación de clases políticas y de un hábito burocrático anclado en el órgano central. Las tendencias observadas son las de un fuerte incremento del sector público y de los servicios sociales.

Los partidos políticos identificados con las causas populares propenden a la funcionalidad del Estado benefactor, y a los objetivos centralizadores. La estrategia de los actores sociales *clásicos* (principalmente los sindicatos) prioriza la relación con los aparatos centrales del Estado, esencialmente por dos criterios básicos: a) unificación; b) mayor capacidad para la obtención de recursos económicos y socio- políticos. Cabe destacar que la agenda *cultural* no hegemonizaba las prioridades de aquellos actores sociales.

Éstos puntos permiten pensar en la relación entre el Estado, la sociedad y la economía y, por tanto, que tras esa relación de tipo más *estructural* subyacen y funcionan maneras de concebir y practicar la política que configuran un tipo de relación entre la ciudadanía y las instituciones políticas, entre los individuos y los grupos sociales con el Estado. La discusión sobre ciudadanía en el cuadro

⁵ J. Borja, M. Castells, 1990

histórico que promulgó la obra de Marshall, es un referente teórico obligado, por las consecuencias conceptuales que tuvo en Europa y, para los objetivos de la investigación. En esta perspectiva, el análisis del concepto de ciudadanía se presenta como polivalente, ya que se considera un concepto intrínsecamente relacional, que pone en relación individuos con grupos y con instituciones.

En este sentido no pueden dissociarse en el autor el cotejo de un tipo particular de ciudadanía de un determinado estadio del capitalismo; por consiguiente, el lente del autor se ubica en el rastreo evolutivo del capitalismo inglés que oficia de trasfondo histórico para la formación de tres tipos de derechos ciudadanos: **los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales**. Los primeros referían a las libertades de tipo individual, como ser, por ejemplo, la libertad de expresión, de reunión, de prensa, etc. Los segundos, recalados en la participación, implicaban esencialmente la extensión del voto, materializado con la universalización del voto masculino. Y por último, los derechos sociales, ligados a la función de integración social, destinados a la cobertura de necesidades básicas de la población, como pudieran ser la salud o la educación. De ésta forma se van confeccionando los derechos y las obligaciones que constituirán el status del ciudadano⁶, relacionándolo de una manera específica con su territorio, con el Estado y con la sociedad. A grandes rasgos los vectores principales del modelo de Marshall son:

- La ciudadanía se suscribe a un territorio nacional determinado. El status del individuo se limita a un marco jurídico nacional, teniendo las prácticas de la ciudadanía como único referente de acción ese marco, y no otro. En éste sentido las fuertes consecuencias conceptuales se darán en el enclave **nación/ territorio/ ciudadanía**.
- El status adquirido por el individuo lo coloca frente al Estado en una relación pasible e igualitaria. Pasible en el sentido que al individuo se le otorgan los derechos y obligaciones que

⁶ Marshall, 1949

confeccionan el status e igualitaria en el sentido de que alcanza a todos los individuos. Éste sentido pasible de la relación se matiza y se distingue de la relación de práctica (en el sentido de práctica ciudadana), que pondremos en discusión más adelante. Las consecuencias conceptuales se darán en el terreno de la disyuntiva **ciudadanía pasiva/ activa**.

- La existencia de una sincronía entre la conquista de derechos ciudadanos y el protagonismo de una clase social determinada. Por ejemplo, la aristocracia inglesa conquistando los derechos civiles y socavando desde sus inicios el modo de producción feudal. La relación entre la ciudadanía y la clase se hace notable en éste sentido.

Se considera para ésta monografía que la virtud de Marshall se encuentra en fundar el debate sobre la ciudadanía, sistematizarlo y pautar relaciones conceptuales a la hora de analizar un determinado estadio histórico del modo de producción capitalista. Ensamblar la nueva sistematización con viejos tópicos de la tradición sociológica, como por ejemplo, la integración social. Así los nuevos derechos sociales pueden ser vistos no solo como conquista de la clase obrera sindicalizada, sino como política destinada a evitar un severo riesgo de desintegración. Si bien se puede decir que el autor concibió una ciudadanía basada en derechos confeccionados y otorgados (lo que se dio en llamar ciudadanía pasiva) la riqueza relacional de los conceptos que puso en juego, fueron pautantes y dinamizadores constantes del debate posterior.

Los temas que centran el debate son tres: la propuesta de un concepto normativo de ciudadanía, el desarrollo histórico de ésta y la relación de tensión entre los derechos de ciudadanía y las desigualdades sociales. El interrogante teórico que plantea el autor británico es enteramente recuperable hoy, esto es, hasta qué punto y en qué medida el estatus social de las personas debería estar separado y al margen del mercado, y si existen formas aceptables e inaceptables de reconocer derechos sociales de ciudadanía.

La ciudadanía se identifica con un status y éste deriva de la atribución de derechos y deberes que están vinculados a la idea de ser un miembro pleno de una comunidad, es decir, a la titularidad de una serie de derechos. Marshall (1998; 22 y ss) explica que esto se ha producido a través de un proceso que ha pasado por tres fases que corresponden al reconocimiento de derechos civiles, en un segundo momento a los políticos y finalmente a los económicos o sociales, es decir, se ha producido un proceso que ha consistido en una extensión gradual de estos derechos que ha extendido, a su vez, los derechos a distintos grupos de sujetos que se han ido incorporando a la categoría de ciudadanía.

La ciudadanía comprende, de este modo, derechos civiles pero no se identifica con ellos, porque éstos sólo explicitan la idea de una igual capacidad que es insuficiente para garantizar efectivamente la autonomía individual.

La tesis básica parte de la idea de que para ser ciudadanos y participar plenamente en la vida pública un sujeto necesita encontrarse en una cierta posición socio-económica. Por tanto, la noción de ciudadanía no puede ser independiente de la dimensión social y económica. Puesto que las desigualdades y las situaciones de insatisfacción de necesidades básicas interfieren claramente con la capacidad de deliberación o la afirmación de la solidaridad como vínculo social de cohesión.

Esta concepción de la ciudadanía considera que ser ciudadano no puede quedar reducido al ámbito de la titularidad de derechos, sino que exige la satisfacción de derechos sociales. Incorpora al concepto de ciudadanía las condiciones para el ejercicio de capacidades y la participación en los resultados o frutos sociales.

2.2 El Estado en duda.

La formación del Estado de bienestar, que como se refirió antes estuvo signada por elementos y agentes particulares de desarrollo, tuvo como elementos distintivos una extraordinaria expansión de sus órganos centrales y un creciente y concomitante proceso de centralización

La discusión sobre ciudadanía, que hasta aquí había sido moderada por el modelo fundacional, debilitado de un contexto histórico en franca interpelación. La pertinencia de algunas de las teorías sobre la ciudadanía que, por flancos disímiles, revisan el modelo de Marshall, nos colocará frente al desafío actual de entender los cambios en las vivencias y en las prácticas políticas. Sin embargo, se discutirá la pertinencia y aptitud de algunas de las categorías elaboradas en Europa, en el entendido de que no siempre son las más adecuadas para la realidad latinoamericana. En este sentido la ciudadanía debe ser estudiada desde tres componentes: la justicia social, la identidad y la participación, y por ende a tres niveles, el económico- social, el cultural y el político respectivamente (S. Luckes, 1999, 181 y SS).

Debe aprehenderse como *"la posesión de ciertos derechos así como la obligación de cumplir ciertos deberes en una sociedad específica; pertenencia a una comunidad política determinada; y la oportunidad de contribuir a la vida pública de esa comunidad"* (Lukes- García, 1999). Pero ésta definición no debe ser entendida en su acepción estática (de status adquiridos) sino que necesariamente nos tiene que remitir a prácticas dinámicas que apunten a resolver conflictos sociales y luchas por el poder en una coyuntura histórica determinada. Las categorías relevantes sufren, de esta forma, una modificación constante propia del dinamismo que gozan nuestras sociedades. A tales efectos en la presente monografía se atendieron especialmente las relaciones entre ciudadanía y participación y el eje conceptual ciudadanía/ vulnerabilidad social.

Se considera la participación ciudadana como el conjunto de las actividades iniciadas por los individuos dentro de la sociedad orientadas a influir tanto en la selección de las autoridades como consensuar las decisiones que éstas toman y evaluar los resultados de la gestión pública. (Almond Verba, 1970: 36). Este enfoque entiende a la participación ciudadana a partir de la existencia de ciudadanos formados y capacitados a ejercer sus derechos y con pleno conocimiento de éstos. Y supone ciudadanos activos y libres que entienden y son conscientes - activos políticamente.

Cuando hablamos de participación cívica en América Latina hay teóricos que refieren a la necesidad de institucionalizar los canales de representación y participación a todos los niveles para poder avanzar hacia la democratización. La demanda de institucionalizar la participación implica el establecimiento de sistemas efectivos de comunicación, información, consulta e incluso decisión entre las autoridades y la sociedad civil. Pero si se dirige una mirada a Uruguay, este concepto posee sus limitaciones a la hora de prestar atención a los casos de grupos en estado de pobreza, vulnerabilidad social y marginación. Pues los ciudadanos dejan de ejercer su ciudadanía cuando no saben de qué manera participar para ejercer “poder” dentro de su comunidad y avanzar hacia una mejora en su propia calidad de vida.

Sin embargo hay otro enfoque, de éstos últimos tiempos: el *empoderamiento*. El empoderamiento incluye la participación cívica como pilar fundamental. Entre otros elementos de igual importancia como organización, educación y desarrollo político. Friedmann (Friedmann; 1992:65) destaca que además la participación no es suficiente para que los ciudadanos se hagan cargo de su propio destino. Pensando en ese algo más es que se propone el término *empoderamiento*, que significa “*hacer surgir poder en un grupo*” (o en cada individuo). El poder en este caso se entiende como la capacidad de poseer un mayor control de las decisiones que afectan la vida de la comunidad o del propio grupo. Poder que es alcanzado en el proceso de aprendizaje y de organización, generalmente con el auxilio de individuos y ONG’s externos a la comunidad, que actúan como agentes facilitadores del proceso. De acuerdo con Friedmann la pobreza es “*desempoderamiento*” y no solo una cuestión de mínimos de ingreso y consumo como suele concebirse, sino que este enfoque presupone que economía y política no son cosas diferentes sino partes del mismo fenómeno. (Friedmann; 1992:66)

La estrategia de empoderamiento, que propone Friedmann en lo expuesto anteriormente, comprende la ampliación del acceso de las comunidades, hogares, y grupos sociales a ocho bases de poder social que son: 1) el espacio vital defendible que es identificado como el acceso a la vivienda y

apropiación del suelo, 2) el tiempo libre necesario para pensar y discutir los problemas comunes y organizarse, 3) conocimiento y habilidades, 4) información apropiada y accesible (en el sentido que sea entendida por todos los integrantes del grupo), 5) organización social, 6) redes de vinculación con otras organizaciones, 7) instrumentos de trabajo y de vida y 8) dinero y recursos necesarios disponibles.

Conjugadas estas bases de poder social, el empoderamiento se da entonces cuando las comunidades, las familias y los grupos marginados desarrollan una variedad de estrategias para aumentar su acceso a una o más de estas bases y mejoran así su existencia. (Friedmann, 1992: 66)

Uno de los autores que abarca éste tema es Kliksberg y distingue dos puntos principales: en primer lugar la legitimidad del gasto destinado a lo social dado que existe evidencia empírica significativa de ser una inversión eficiente por su alta tasa de retorno. Y en segundo lugar la falta de eficiencia en la aplicación de los programas sociales en la asignación de recursos. (Kliksberg; 1993: 94/105). La temática de esta monografía toma como uno de los ejes centrales estos dos puntos que el autor marca como mitos puesto que no dejan de poner freno a la hora de pensar y ejecutar políticas sociales.

Hay que tener en cuenta que los sectores más vulnerables no disponen de vías de presión política sobre los decisores del gasto, ni formas atractivas para persuadirlos o algo más que invocar la "ética de la convicción", para redireccionar los recursos hacia esa población. (Midaglia; 2001:176).

Según Fitoussi y Rosanvallon *"la sociedad debe comprenderse a partir de su eslabón mas débil"* (Fitoussi y Rosanvallon: 1997:14). No puede hablarse de la "excepción" que confirma la regla, puesto que es justamente la suma de excepciones las que construyen el problema.

"los fenómenos de precariedad, el sentimiento creciente de inseguridad, las formas múltiples de fragilización del vínculo social para comprender los nuevos mecanismos de las tensiones que estructuran nuestra sociedad. (...) La coexistencia de dos discursos contradictorios, pero igualmente ciertos es en sí misma el síntoma de la profundización de las desigualdades. Si el país continúa enriqueciéndose globalmente

mientras crece la fractura social, es sin duda porque hemos entrado en una nueva era de las desigualdades, aceptada por algunos con mayor o menor cinismo. Pero no basta con hablar globalmente de "la" fractura social para comprender los nuevos mecanismos de las tensiones que estructuran nuestra sociedad." (Fitoussi y Rosanvallon: 1997:24)

Sin dudas que "vivir en lo aleatorio" es parte de esa fractura social. Si bien el país no registra un enriquecimiento global, y estamos sumergidos en una deuda externa per cápita de alrededor de 4.000 dólares, es importante recordar que los mecanismos de participación ciudadana han sido escasos y muchas veces replegados al voto, y en ocasiones puntuales a la recolección de firmas impulsadas por organizaciones sociales afectadas por una temática específica en busca de un objetivo en particular. En realidad, el concepto de participación es bastante mas abarcativo, y por ende es importante resaltar los cuatro modelos diseñados para definir tipos de interacción social entre actores sociales (Finkellevich en Kliksberg, 1993:77/78).

- a) **Modelo asistencial - participativo:** la participación de la comunidad es relativa. La interacción es generada desde el Estado, o como respuesta a las acciones de organizaciones, el Estado controla el funcionamiento y los niveles de inversión.
- b) **Modelo participativo:** la sociedad civil y el Estado asumen roles significativos, bastante equilibrados en importancia. Tratando de solucionar problemas urbanos. Se mantiene una considerable apertura en torno a la toma de decisiones.
- c) **Modelo de "autoayuda":** la comunidad se asiste a sí misma con poca o ninguna participación del Estado. Los sectores más pobres de la sociedad civil utilizan sus propios recursos materiales y humanos para tratar de solucionar la carencia de servicios colectivos o el difícil acceso a bienes de primera necesidad. La relación entre los grupos o individuos involucrados pueden definirse como 'relaciones de cooperación'.

2.3 Exclusión Social

Es en los fenómenos de precariedad dónde dentro de las múltiples formas de fragilización encontramos, el concepto de exclusión social que según Tagle (J. R.

Tagle, 1999: 341) debe distinguirse del antiguo concepto de "marginalidad", que refería a los sectores tradicionales (años 60) que habían quedado fuera de la modernidad. La integración social consistía, en un mayor acceso a los empleos industriales o urbanos, a la vivienda, la educación, la salud, etc. En cambio, el concepto de exclusión social que referimos es provocado por procesos modernos como la globalización y el nuevo rol del Estado, que incluyen a ciertos sectores y excluyen a otros. Con la modernización (años 80), no significa necesariamente que haya disminuido la exclusión social. Por el contrario, significa un aumento, sobre todo en términos relativos.

Tagle distingue tres dimensiones fundamentales de la exclusión social:

- 1) la económica, que se refiere sobre todo a la satisfacción de necesidades, especialmente a través del empleo y los salarios;
- 2) la institucional, que concierne a las instituciones, formales e informales, que regulan la vida social, y el mercado del trabajo;
- 3) la cultural, que se refiere sobre todo a los valores y pautas de conducta que guían a los miembros de la sociedad.

Estas tres dimensiones tienden a potenciarse mutuamente. Así, por ejemplo, la exclusión del acceso al trabajo implica la posible exclusión de los beneficios institucionales de la seguridad social, así como la pérdida paulatina de la "cultura del trabajo".

Lo opuesto a la exclusión es la integración social, es decir, el proceso mediante el cual los miembros de una sociedad van siendo considerados como miembros de derecho pleno en términos económicos, institucionales y culturales. En el mundo del trabajo esto significa, entre otras cosas, acceso al empleo y a un salario digno; acceso a instituciones de seguridad social y de capacitación; acceso a ocupaciones socialmente valoradas.

La noción de exclusión social con la que trabajan Buxedas, Aguirre y Espino (1999) alude al debilitamiento o a la ruptura de los vínculos que unen al individuo con la sociedad, los que lo hacen pertenecer al sistema social y mantener una identidad con éste. Los vínculos operan en tres niveles.

En primer lugar el nivel funcional refiere a los lazos que los individuos tienen con el sistema económico y en particular con el mercado de trabajo. El segundo nivel es el social que refiere a los lazos del individuo o grupo con las instituciones y los grupos sociales. El tercer nivel es el cultural, el que refiere a la integración del sistema educacional y la socialización de normas y valores que le otorgan al individuo habilidades para desenvolverse en la sociedad. La exclusión social se expresa en diversas dimensiones como en el acceso (o no) al mercado de trabajo, a los servicios de salud, a la enseñanza superior, a proyectos de vida distintos de aquel en que se socializó, mas ambiciosos si hablamos de contextos de alta vulnerabilidad social.

La creciente población que vive en asentamientos irregulares en los márgenes de las ciudades está relacionada cada vez con hogares cuyo jefe esta desempleado u ocupado en empleos de baja calidad, mientras anteriormente predominaban los que mantenían ocupaciones marginales (recicladores, changadores, etc.). Por otra parte la segmentación geográfica adiciona dificultades al acceso al mercado de trabajo por la discriminación de los demandantes así como da un entorno local desfavorable al desarrollo de las competencias laborales.

2.4 Vulnerabilidad social vs. Precarización del empleo

El proceso de precarización del empleo permite comprender los caminos que nutren la vulnerabilidad social. (R. Castel, 1997: 406) La nueva cuestión social que plantea Castel resulta de la precarización del empleo que trae consigo un nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas. Éste trance del trabajo es un proceso central que se rige por las nuevas exigencias del mercado competitivo de la evolución del capitalismo moderno. Ésta precarización del empleo constituye la manifestación de un *"déficit de lugares ocupables en la estructura social"*⁷. Convirtiendo a ésta población en *"inútiles para el mundo"*. Inutilidad social que les descalifica en todos los sentidos, no ejerciendo su ciudadanía en ningún ámbito. Castel expresa muy claro esta idea cuando refiere al lugar que

⁷ Castel hace referencia a "entender por "lugar" una posición con utilidad social y reconocimiento público"

"ocupan en la estructura de la sociedad actual(...): no están conectados a los circuitos de intercambio productivos, han perdido el tren de la modernización y se han quedado en el andén con muy poco equipaje. (...) lo que plantea problemas es el hecho mismo de que existan, es difícil que se los tenga en cuenta por lo que son, pues su calificación es negativa y ellos tienen conciencia del hecho. Cuando uno ha edificado su identidad social sobre una base que se desmorona es difícil, hablar en nombre propio (...). la lucha supone la existencia de un colectivo y de un proyecto para el futuro (...) quizá se podría sintetizar diciendo que, en categorías cada vez mas numerosas de población activa llevadas a situaciones de inactividad forzada, se ha perdido la identidad por el trabajo" (Castel, 1997: 416 y SS). La pérdida del vínculo laboral va logrando que una población cada vez mayor se busque un lugar para vivir. Cuando ya no se puede mantener económicamente una vivienda porque falta el ingreso principal que viene del trabajo, se da una expulsión hacia la periferia de la ciudad, dónde (por lo general) el costo de mantener un lugar es menor, porque los servicios son inferiores, mas en un barrio que esta formándose, al no haber calles, saneamiento, electricidad⁸, y a veces ni red de agua potable con bajas condiciones de seguridad y, los impuestos están ausentes, con lo que se abonaba de alquiler, o lo que quedo del despido se compran materiales y se auto construyen una vivienda precaria.

2.5 Asentamientos irregulares

Es así que cómo no se puede construir una vivienda en un barrio ya formado, loteado y organizado legalmente, es que se suman las familias en la búsqueda de un terreno dónde edificarse una vivienda. En estos últimos años han surgido nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social que implican la formación de fronteras sociales y la disminución de las oportunidades de interacción entre personas de diferente origen socioeconómico. Una de las consecuencias de estos procesos es la exclusión social a través de mecanismos de segregación residencial. Los procesos de fragmentación socioeconómica acentúan diversas formas de segregación urbana

⁸ Que por lo general se "enganchan" a la red cuando existe o se solicita por primera vez y luego se deja de pagar, generándole una deuda a algún integrante de la familia.

estimulando cambios profundos en las pautas culturales y en las estrategias familiares contribuyendo a la emergencia de situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, que afectan mayormente a niños y jóvenes⁹. Han crecido en Montevideo los asentamientos irregulares a un ritmo mucho mayor que el resto de la ciudad. Los últimos datos globales que se dispone sobre el crecimiento de los asentamientos son un poco añejos, pero son válidos para reflejar el rápido crecimiento que han tenido, vale resaltar que luego de la crisis económica que afectara en el 2002 a Uruguay dicho crecimiento se ha visto incrementado. Esta problemática se ve reflejada particularmente en la fragmentación social y territorial. En el 2002, según estimaciones de la revista PROPIEDADES en función de la tasa de crecimiento de asentamientos, las viviendas que los componen llegarían a 44.000 en Montevideo y 54.000 en el todo el país. La población residente alcanzaría 175.000 en la capital y 216.000 en todo el país (citado por Veiga y Rivoir, revista Vivienda popular 11).

En general éste crecimiento se corresponde con un vaciamiento del área central de la ciudad. Se estaría registrando un proceso centrífugo de expulsión de población hacia la periferia, donde se ubica la casi totalidad de los asentamientos irregulares. (Lombardi; 1989: 252-253).

Con el término asentamientos irregulares se hace referencia a un conjunto de edificaciones que han sido construidas por sus propios habitantes, sobre terrenos ilegalmente ocupados, que presentan condiciones materiales deficientes dado que los servicios no se corresponden con el crecimiento poblacional que éstos conglomerados han tenido en los últimos tiempos. Esto supone, entre otras cuestiones (como inaptitud del terreno para viviendas) una situación disfuncional, de riesgo, para la ciudad en su conjunto. (Álvarez; 2000:5).

En los asentamientos, las políticas públicas llevadas adelante por el Estado parecen corresponder a un modelo asistencialista, a pesar de que parecería más aconsejable que su papel fuese regulador y ordenador, y favoreciese la estructura de oportunidades. Hay que observar dos niveles

⁹ Ver pirámide de población en anexo 1 para una mejor visualización de la distribución por edades y por sexo.

principales en su accionar: el sociocultural y el político. *"El nivel sociocultural incluye la presencia (o falta) de formas comunitarias asociativas, organizaciones de acción colectiva, (...) comunidades basadas en la solidaridad, etc. La presencia de éstas estructuras aumenta las oportunidades por medio de canales informales. (...) Dentro del ámbito político, los sistemas pluralistas, el ejercicio de poder por medio del voto, (entre otros) son ejemplos de áreas que juegan un papel importante en la estructura de oportunidades."* El autor identifica que *"tales políticas agregan a los individuos una condición de adicional y diferente de la de mercancía: la ciudadanía social."* (Filgueira; 1999:156).

Éstas respuestas no necesariamente deben venir del Estado, según Filgueira: *"pueden ser la respuesta de las propias comunidades a la incertidumbre de las sociedades industriales"*. En términos del problema en cuestión, la respuesta surge ante la necesidad de vivienda. Si bien la pobreza generalizada y la profunda desigualdad social son características de América Latina que ha venido creciendo en estos últimos años, que no sólo no han sido superadas sino que se han agravado. Con todas las recomendaciones de los "expertos internacionales" lo *"único que han recibido los pobres de la globalización y de la manera que se entienden los requerimientos de competitividad nacional en una economía mundial han sido políticas fiscales y reformas laborales que les son perjudiciales."* (O'Donnell; 1999: 78). Esta tendencia se ve reflejada en Uruguay y se evidencia en el aumento del número de personas que han dejado el centro de la ciudad para "crearse" una vivienda en los márgenes de la ciudad. El porcentaje de familias que antes de vivir en el asentamiento vivía en una casa de material y en el centro de la ciudad se vio severamente incrementado en éste último período en mas de un 25%. (Álvarez; 2000:4)

Uno de los aspectos primordiales del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) que el proceso de descentralización estructurado por el gobierno municipal, tiene como objetivo fomentar la participación y el ejercicio de la ciudadanía activa.

3. Análisis de las características principales de los asentamientos relevados

3.1. Asentamiento La Esperanza

El asentamiento “La Esperanza” se encuentra ubicado en el barrio Punta de Rieles, al norte de la Ruta Nacional N° 8, Brigadier General J.A. Lavalleja¹⁰. Una característica en la distribución geográfica del barrio, se percibe en analizar cómo afecta en las formas de comunicación de los vecinos entre sí, y como se diferencian los “sub” barrios, así le llaman a las tandas de casas que se fueron armando con el paso de los años, en tanto se fue formando el barrio. Para la regularización del PIAL, no todos están comprendidos con los mismos beneficios, hay una parte, que se agregó luego del censo del ETM, que no entra en esta etapa al menos. Se han hecho algunas modificaciones en el proyecto global integrando algunas modificaciones que comprenderían las calles, y el saneamiento de éstos últimos residentes que se agregaron al barrio. Lo que implica que no tendrán en cuenta los niveles de hacinamiento, y la necesidad de realojos.

“Para éste lado hay unas viviendas que son de COVIPRO. Ésta cooperativa forma parte de un proyecto general, que contempla una mejora en la infraestructura en general, que si bien esta al lado del asentamiento no están consideradas dentro de la regularización del asentamiento.” (ETM/Técnico 6)

“No con realojos, pero mejorando la calidad de la vivienda en el sentido de las necesidades básicas como mejora en los baños. Mejora de algunas calles principales, dejan todas las conexiones para la red sanitaria para que en el futuro la cooperativa y el asentamiento sean un barrio integrado y con todos los servicios.” (ETM/Técnico 6)

Se perciben formas diferentes de integración entre los vecinos del barrio, según su ubicación geográfica. Están formados barrios más “íntimos”, dónde se dan grados de participación en mayor y en menor medida, según a dónde pertenece. Los vecinos que conforman el barrio mas viejo, participan menos, que los que hace menos de 10 años que están, que son los que más participan, pues los que tienen menos de 5 años aún no se han integrado entre sí. Esto dificulta las formas de participación que allí se pueden promover para integrar a los vecinos.

¹⁰ Para una ubicación exacta ir al Anexo 1 referencia cartográfica.

"Dentro del propio barrio hay una especie de sub barrios, porque la disposición del barrio en si, si ves el mapa, es una gran fila que no permite la integración de los vecinos, entre sí. Esta punta por acá es la mas vieja y tiene una experiencia anterior a ésta de regularización, dónde fue también la IMM la que regularizó las calles" (ETM/Técnico6)

El perfil sociodemográfico se caracteriza por tener una población total del barrio de aproximadamente 1000 personas que nuclean 240 hogares. La densidad es muy elevada, con un promedio de 197 h/Há. La población es mayoritariamente joven, el 83% son menores de 40 años. En tanto que el 22.5% de la población tiene entre 5 y 14 años y el 19% de la población son menores de 5 años. El 55% de los niños entre 3 y 5 años no concurren al sistema educativo. Es un asentamiento relativamente "joven" pues cerca de la mitad de las personas llegaron hace 9 años aproximadamente. Casi el 40% declaran hacer un trabajo remunerado, es muy bajo el porcentaje de nivel de jubilados y pensionistas. La mayoría son obreros y peones de la construcción, vendedores ambulantes, soldados y policías. No hay hurgadores ni recolectores de basura. La mayoría de las personas mayores de 18 años, sólo ha alcanzado el nivel de educación primaria. La cobertura de salud la realiza mayoritariamente el M.S.P aunque existen también en un número determinado la asistencia a Sanidad Militar.

Las relaciones sociales que allí se establecen entre las unidades de relevamiento que fueron definidas anteriormente, es decir; los vecinos que viven en el asentamiento, los integrantes del ETM y los Referentes comunitarios son particularmente diferentes para cada asentamiento. Con respecto a La Esperanza la comisión de fomento del barrio esta formada desde antes que interviniera el PIAI para la regularización, si bien ha sufrido algunos cambios en la conformación de sus integrantes, como también en la forma en que fueron electos los mismos. Asunto en el que se percibió cierto descontento en algunos de los entrevistados, pues afirman no estar de acuerdo con la nueva forma de organización de la comisión.

"...se había impuesto un sistema llamado "plancha" si tu sos habitante de acá, vas y te presentas, se va a una elección y los vecinos te votan, los mas votados son los elegidos. Entonces no hubo mas comisión, yo las comisiones que están actualmente no las reconozco porque son formadas por decreto que tiene numero y todo y esta vigente, pero yo no los reconozco" (vecinos/vecinos3)

Se percibe una dualidad en los discursos de los vecinos, porque las opiniones varían entre los entrevistados, según sus experiencias personales, también es relevante la antigüedad que tiene cada persona que vive el barrio :

"En el momento que se dijo para formar una plancha fui la primera en anotarme, pero no para salir, era para ver si se anotaba mas gente, y al final no se hizo la elección, lo que hicimos fue hacer una plancha en un cuaderno, y fuimos casa por casa para ver si estaban de acuerdo o no estaban de acuerdo y tenemos la firma de 160 familias que reconocieron la comisión." (Vecinos/ Vecino 2)

Esta comisión del barrio tiene un referente muy importante para el colectivo de los vecinos, que es una radio comunitaria, al parecer nuclea la información necesaria para los objetivos y logros de los vecinos. A diferencia de los otros asentamientos relevados (como veremos mas adelante), es una forma de comunicación y convocatoria para la organización de eventos y asambleas vecinales. La radio comunitaria, como afirman los entrevistados se interesa por las diferentes problemáticas que tiene el barrio, y se organiza para dar en cierta medida alternativa de soluciones. Al entrar en el ámbito familiar directamente, pues la programación esta pensada y hecha por y para todas las edades, genera interés común. Allí también es un espacio para "sentirse" útil, pues se percibió entre los jóvenes la falta de puestos de trabajo y la desintegración del sistema educativo formal. La radio ocupa para muchos un lugar de esparcimiento y comunicación con sus pares. El uso del tiempo libre a favor de la radio supone una riqueza cultural dónde se expresan tanto los jóvenes como los adultos y representa una interacción entre ellos aportando el intercambio de valores en su comunidad.

"...muchachos con problemas, adictos a las drogas y algunos alcohólicos, se decía que nosotros íbamos a durar 15 días. Porque con esto borrachos y con éstos adictos no se podía trabajar. Pero dentro de cada adicto joven en las orillas de Montevideo, hay un ser humano excepcional, que está decepcionado con la sociedad, y que hay que entrar a mostrarle caminos que son realmente buenos" (referentes comunitarios/ referente 2)

La radio es una forma de expresión que tiene particularmente éste barrio, que genera emociones entre los que llevan adelante el proyecto, además de contribuir a la integración del barrio, pues se percibió que por allí pasan todos los comunicados hacia el barrio, como también todas las convocatorias a los vecinos, que en su mayoría son para solicitarles colaboración para una causa específica. Como la pintada de la escuela, la fiesta del día de reyes, el arreglo de

un caño de agua, la limpieza de una cañada que existe allí, el desarrollo del merendero, como apoyo para una familia que falleció el que era el jefe del hogar.

“la radio también se preocupa de otros asuntos, hubo un camión que rompió un caño. Y los vecinos estaban muy preocupados juntamos la plata para reparar el caño, la radio se encargó de hacer la movida entre los vecinos, y los vecinos enseguida se prestaron a la causa. La radio también se preocupó cuando le faltó el sostén de la familia porque murió, hizo una canasta para ayudar a la familia, la radio se preocupó por generar dinero para llevarle en donación una ambulancia que hacia falta y supuestamente va a estar funcionando muy pronto acá en el km. 21 en Villa García. Se preocupa por los chiquilines todos, y bueno por los gurises que no tuvieron reyes éste año acá en la radio se les entregó un juguetito para que no se sientan tan mal con los demás vecinos.” (referentes comunitarios/referente2)

Se percibió que los vecinos reconocen ésta iniciativa y la apoyan, de hecho hay unas 100 familias que prestaron su apoyo a la radio, para cuando esté funcionando el salón comunal, que dejará la intervención de regularización del PIAI en el barrio, sea prestado a la radio al menos una vez a la semana.

“una relación súper buena, porque con la convocatoria que hicimos el 6 de enero, a la prueba está. Pero igual de cualquier manera por ejemplo acá en la vuelta, nosotros pedimos la utilización del local que se va a hacer con el PIAI en poco nomás. Y 100 familias nos dieron el apoyo con dirección, cédula, nombre y firma. O sea que dando el apoyo, y no es poco en un asentamiento que tiene 134 familias mas o menos.” (referentes comunitarios/referente 2)

La relación social que tienen los vecinos con la radio muestra la unión que existe a la hora de generar actividades que apoyen al barrio en la consecución de servicios varios. Mas allá de las diferencias entre vecinos (que no se percibieron grandes discrepancias) a la hora de apoyar una convocatoria en particular todos se ven motivados a participar, y a disponer de su tiempo libre para la tarea. En ésta relación se puede ver que no hay obligaciones por parte de ninguno de los actores, como tampoco se perciben exigencias por ninguna de las partes. Es la propia voluntad de los vecinos que llevan adelante emprendimientos de ésta índole. Por su parte los ETM en cuanto empiezan a trabajar en este barrio, descubren una red bastante consolidada de servicios propios del barrio, que atienden diferentes demandas sociales, a la que fomentan y apoyan intentando perpetuarla.

Los referentes sociales por parte del ETM son reconocidos por los vecinos que viven en el barrio, si bien recién se presentó el proyecto global, que fue aprobado por todos los vecinos, aún no se han empezado las obras (etapa que

esta en el llamado a licitación de la empresa para las obras), hasta ahora solo se han hecho visitas al barrio conformadas por los referentes sociales que son dos Licenciadas en trabajo social, que han logrado que los vecinos las identifiquen como referentes del PIAI. Se percibe que la relación entre los vecinos y los referentes del ETM es fuerte, y se ha construido con el paso del tiempo, pues los vecinos se muestran un poco reticentes a interactuar al comienzo de la relación, hay una especie de descreimiento por otras regularizaciones que se han querido llevar adelante y no se han cumplido en su totalidad.

“después de la primera regularización como que los vecinos se metieron para adentro de sus casas, se desanimaron un poco, pero ahora con la venida de este grupo otra vez y lo modernizo, lo separo por zonas, por manzanas y fuimos reuniéndonos todos.” (Vecinos/vecino 2)

Se percibe el impacto de la anterior regularización, que al parecer prometió mas de lo que efectivamente hizo, y los vecinos comparan el actual equipo de trabajo (ETM) con los equipos anteriores, si bien no diferencian un programa de otro con claridad, que estaban enmarcados en diferentes proyectos y en diferentes órbitas (pues la regularización anterior estaba a cargo de la IMM y ésta está dentro del PIAI), sí reconocen el tipo de gestión que llevan adelante las referentes sociales del ETM. En la relación entre los vecinos del asentamiento y las referentes sociales del ETM se perciben ciertas fricciones que muestran los vecinos, al parecer desde la percepción de los vecinos, *“hay poco movimiento”* las asistentes sociales van poco al barrio, y la promesa de regularización aún no tiene las bases concretadas.

“Y tá la iniciativa es buena, pero qué pasa, los vecinos lo que quieren es ver movimiento, y el grupo se ve poco” (Vecinos/Vecino 2)

En cambio desde el ETM, la fricción se debe a que no tienen nada para hacer en el barrio, hasta que no se apruebe la licitación de la empresa que realizará las obras. Se debe a un problema de trámite burocrático en la IMM, dónde los tiempos son más lentos¹¹. Se percibe que desde el ETM no se les dice a los vecinos todo lo que pasa dentro del PIAI, pues el ETM presenta el proyecto y debe aguardar a que se lo aprueben, de lo contrario vuelve al ETM para revisar

¹¹ El cambio de autoridades dentro del PIAI, que se debe al cambio de gobierno, implicó una demora en los trámites, pues las nuevas autoridades se interesaron en revisar todos los proyectos aprobados.

asuntos puntuales sobre el diseño del proyecto. Es en ésta dinámica burocrática que se va tiempo, que para los vecinos quizá se perciba mas largo que para el ETM.

“Está en la etapa de aprobación del proyecto. Ya se presentó el anteproyecto y tuvimos unas reformulaciones que hacer, estaba aceptado pero con esas cuestiones. De algunas maneras se nos exige que incluyamos ciertos servicios, que bueno, a través del diagnóstico vos sacas que son necesarios para el barrio” (ETM/Técnico 6)

En esta etapa esta previsto por el PIAI que el ETM realice un trabajo pre obra, para socializar a los vecinos con los cambios que se van a producir en el barrio. Trabajo que consiste en talleres de capacitación para los vecinos sobre temas en concreto que se necesiten en su comunidad, por lo general se realizan talleres con educación en Salud. Higiene de alimentos, formas de autogestión, entre otras propuestas que varían según lo que se necesita en cada barrio. Pero en La Esperanza aún no se han realizado éstos talleres, se percibe un suspenso en la aplicación del Programa.

3.2 Asentamiento Sebastopol

El asentamiento está ubicado en predios municipales, en el Barrio Flor de Maroñas. Uno de sus dos frentes da hacia la Calle Sebastopol.¹² La distribución geográfica dentro del barrio según como se han ido conformando las casas, ha producido la existencia de cuatro pasillos que no se comunican entre sí, lo que dificulta las formas de relacionamiento que asumen los actores sociales que allí residen. El predio no tiene espacios libres disponibles, los pasajes son muy estrechos y no es posible plantear una circulación vehicular intermedia.

A pesar de las diferencias territoriales¹³ que incomunican de hecho las viviendas, se percibe que los vecinos tienen buena relación entre sí y están muy organizados. Si bien no existe una comisión del barrio que funcione exclusivamente para el asentamiento, sino que los vecinos referentes del barrio están integrando la comisión del barrio Andrés Deus. El ETM, que trabaja en Sebastopol consideró, por lo tanto oportuno integrar los vecinos al barrio, en lugar de que se conformaran en una comisión exclusiva del asentamiento.

¹² Para una ubicación exacta ir al Anexo 1 a la referencia cartográfica.

¹³ Para una ubicación gráfica ir a Anexo 1 – Referencia cartográfica para cada barrio

"E: El asentamiento en si esta muy integrado, ellos están vinculados al centro comunal, a las comisiones de participación temáticas, han participado en la comisión Andrés Deus que unió a varias cooperativas es una comisión del barrio" (ETM/Técnico 6)

Se percibe que las relaciones sociales entre los ETM, los vecinos y los referentes comunitarios en Sebastopol son muy fluidas. Dada la organización que tienen los vecinos, que favorece el trabajo del ETM, en los temas que hacen a las demandas colectivas del barrio. Se destaca la buena relación que existe entre el centro comunal n°9 y el ETM, en éste caso el CCZ aporta información y servicios al barrio, y fue un referente primordial para la construcción de la red de servicios en la que se apoya el barrio.

El barrio presenta características claramente diferenciadas con relación a los otros dos del presente estudio. Es un barrio muy antiguo, tiene casi 50 años, con alto grado de consolidación. La mayoría de las familias tienen una fuerte expectativa de permanecer en el barrio, y ha realizado importantes inversiones en vivienda y servicios. Hay muchos que hace años pagan impuestos. El loteo y las características de las construcciones condujeron a un nivel de ocupación del suelo de mas del 75%. La mayoría de los lotes son menores de 100m². La densidad es elevadísima para el área suburbana y el tipo de vivienda de que se trata. Con un promedio de 416h/Há. Lo que muestra un nivel de hacinamiento bastante alto, una de las propuestas de la regularización que proponen los técnicos del ETM es realojar unas 30 familias, en un terreno que hay a dos cuadras del lugar. Así se podría generar un espacio abierto en el centro del barrio, y contribuiría por un lado a bajar los niveles de hacinamiento y densidad de la población en el barrio, y por otro al generar una plaza en el centro del barrio abriría comunicación entre los cuatro pasajes que ya existen, que como se dijo anteriormente no tienen comunicación entre sí. Se percibe que ésta propuesta generó en los vecinos una dualidad en sus discursos, por un lado, al ser un barrio muy antiguo, dónde conviven mas de cuatro generaciones juntas, las familias no quieren separarse. Presentan varias razones para ello, la que mas se destaca es que al ser hogares extendidos, y viven en base a una

economía de escala, lo que les dificultaría la distancia (de dos cuadras) a la hora de la comida diaria, los gastos fijos de la familia.

“En Sebastopol son familias que se han casado sus hijos, se han quedado ahí, por eso nosotros tenemos temores, cuando se van a hacer los realojos, porque va a ser como trabajar a 2 puntas las distancias mas allá que son 2 cuadras para ellos es un montón, vamos a realojar a familias que están viviendo con otras familias, los realojos ya sea desde el punto de vista social como físicos, sabemos que vamos a generar discrepancias entre los vecinos, porque hay familias que tienen economías de escala, y mudarse dos cuadras es mucha distancia para juntarse a cocinar, les cambia toda la dinámica, pero hay que descomprimir igual (ETM/Técnico 3)

Por otro lado, se percibe que hay vecinos que sí están de acuerdo con la apertura de una plaza en el barrio y los realojos. Porque además de realojar a las familias en ese otro terreno que tienen a disposición en Vista Linda, a dos cuadras de Sebastopol, se prevé la realización de una huerta orgánica, generando la posibilidad de trabajo para muchas familias que no están insertas en el mercado laboral. La huerta sería una experiencia para todo el barrio, además de ser para las familias realojadas. Para tal proyecto está previsto la realización de talleres de capacitación y técnicos que se encarguen de enseñarles a cultivar la tierra, en principio para satisfacer el consumo interno del barrio.

“E: ...en el mismo predio, hay una parte que esta destinada para hacer una huerta, que será para todos los vecinos, no solo los que se muden, sino los que nos quedamos acá también. También esta planeado hacer un espacio verde para los chicos” (Vecinos/ Vecino 4)

Los vecinos realizaron una red interna de evacuación de aguas servidas, que vierte los afluentes en la canaleta abierta de pluviales existente por la calle Del Fuerte. Está en estudio por la unidad estatal de Saneamiento Urbano la viabilidad de ésta construcción para unirse a la red del Plan de Saneamiento III que se construye por la calle Del Fuerte, puesto que los vecinos realizaron la red sin asesoramiento técnico adecuado ni consulta con los servicios municipales correspondientes. Tiene evidentes problemas de nivelación y aún no se sabe si el dimensionamiento es el adecuado.

“E: ...se está moviendo mas que antes, porque antes de que hiciéramos el saneamiento nosotros nos inundábamos, a lo que es una bajada se venia toda el agua para acá. Gracias a Dios ahora que llovió muchísimo ya no nos inundamos” (Vecinos/ Vecino 4)

Este asentamiento también pertenece al Centro Comunal n° 9 y cuenta con 90 lotes. Dentro del Programa del PIAI el estado de situación de éste asentamiento, ya fue presentada la carta consulta el 28 de diciembre de 2001. Se ha realizado

ya y entregado el proyecto global que en este momento se encuentra en la realización del Proyecto Ejecutivo desde el 21 de junio de 2004. En el barrio los vecinos se manifiestan mas unidos que en los precedentes, ya han tenido contacto con la maqueta diseñada por los arquitectos (que integran el Equipo Técnico designado por la IMM) del barrio, con las obras terminadas todos manifiestan que gustan de cómo va a quedar el barrio.

"...no nos podemos quejar, ya te digo pensamos que iba a costar menos pero bueno después que salga la licitación ahí veremos como trabajan, ahí podremos hablar porque si no nos ponemos como los demás que quieren todo ya." (Vecinos/Vecino 4)

"N: Si va a quedar como la maqueta, va a quedar lindo." (Vecinos/Vecino5)

También se nota la aceptación de los vecinos a participar en los diferentes talleres que se generan en torno a las necesidades que se manifiestan desde el barrio, dónde se percibe que los ETM son un referente, porque apoyan las tareas que otros (ajenos a su equipo) llevan adelante en el barrio.

"es una organización dónde hay una nutricionista y una psicóloga, que empezaron ahora a trabajar en el barrio, con respecto a madres adolescentes, yo no conozco mucho el programa pero van a trabajar con madres jóvenes, en todo lo que tiene que ver con la maternidad, son talleres"(ETM/Técnico 1)

3.3 Asentamiento Malvinas

El asentamiento está ubicado en predios del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en el Barrio Nuevo Paris en Yugoslavia con esquina en Islas Canarias¹⁴.

En este barrio el Programa ha concluido las obras de infraestructuras. Es menos antiguo que Sebastopol, pero con alto grado de consolidación y organización entre los vecinos. En su mayoría las familias afirman su deseo de permanecer en el barrio, y han realizado importantes inversiones en vivienda y servicios. El loteo y las características de las construcciones fueron viabilizadas con la regularización: Hubo 9 familias realojadas, lo que permitió un mejor ordenamiento en función de la distribución primaria. La mayoría de los lotes son menores de 100m².

En el predio se abrió espacio (en los terrenos donde estaban antes las familias que fueron realojadas) para una cancha de fútbol y básquetbol de uso común para todo el barrio, dónde además se instaló una plaza de juegos infantiles. Se

¹⁴ Para una ubicación exacta ir a Anexo 1 - Referencia cartográfica para cada barrio.

construyó un salón comunal dónde funciona entre otras actividades un Centro juvenil cogestionado por la IMM, un Centro CAIF, una biblioteca creada y gestionada por los vecinos con sala de lectura y personal de guía, clases de primaria para adultos atendido por los mismos vecinos y con la solidaridad de una maestra de la zona que tuvo la iniciativa de la propuesta. La regularización permitió la organización de calles para una libre circulación vehicular, como también la red de desagüe de aguas servidas.

Las formas de integración que tienen los vecinos muestran un proceso ya maduro de consolidación para el barrio, porque han redactado un reglamento de convivencia dónde expresan de qué forma se puede convivir allí. La comisión del barrio es formada por representantes de los vecinos, elegidos por voto secreto, y todos los vecinos reconocen como legítima a la comisión del barrio.

"E: en la primera inspección ya era referente del barrio para los vecinos, después votó y quede como tesorera, y después de la segunda inspección las muchachas dijeron que por mi carácter, autoritaria, que podía ser la fiscal" (Vecinos/Vecino 6)

Se percibe un desgaste entre los vecinos referentes que trabajan en lo social, al parecer, la falta de apoyo (o el cansancio de luchar, como ellos le llaman) de los demás vecinos, genera fricciones. Por un lado están los que trabajan activamente en lo social, tratando de lograr objetivos concretos para el desarrollo del barrio, y por otro están los que ya no tienen interés en seguir trabajando ni apoyando esas causas, si bien han logrado muchas acciones y mejoras para el barrio, y aún quedan cosas por hacer, no todos están dispuestos a seguir trabajando por el barrio.

"M: ...las mujeres son unas perras trabajando, siempre están haciendo cosas, si yo creo que sí...La gente que está trabaja. Están un poco desanimados y cansados de tanto trabajo social que te cansa, que la gente del barrio no te apoya mucho, vos tenés que insistir. Entonces vos te pones a pensar que trabajaste muchos años y para que, porque varios vecinos vendieron y se mudaron y hay gente que no sabe cuanto se trabajó acá. Esto era una laguna. Hubo que rellenar y rellenar." (Vecinos/Vecino 6)

Es necesario resaltar que éste asentamiento lleva muchos años en la formación del barrio, y muchos de los vecinos que son referentes siempre han estado en el tema de impulsar las mejoras para el beneficio de todos. Particularmente han tenido que luchar con otros vecinos que no estaban interesados en el trabajo solidario, como tampoco en las mejoras que se han construido. En alguna

oportunidad existen anécdotas que han impulsado el desalojo de vecinos que no se adecuaban a la convivencia entre los demás, el reglamento de convivencia se hizo a fuerza de necesidad de pautar normas de convivencia entre los vecinos, lo que pone de manifiesto la necesidad de formas de educación que viabilicen la convivencia, en contextos de vulnerabilidad social, particularmente en el asentamiento Malvinas.

El reglamento de convivencia que se refería en el párrafo anterior, surgió de plena necesidad e iniciativa de los propios vecinos, con lo que se percibe un nivel de organización bueno de parte de los vecinos. Si bien éste reglamento fue votado y aceptado por todos una vez elaborado, con la intervención del ETM fue mejorado y trabajado en talleres por temas.

La unión que se da entre los vecinos que sí quieren mejorar su calidad de vida se hace fuerte en los logros que han obtenido, que van desde la policlínica hasta los juegos electrónicos que habilitaron en la cancha de fútbol. Como ejemplo se pone de manifiesto que funciona una policlínica que fue en una oportunidad cerrada por el MSP y reabierta por la voluntad de los vecinos quienes asumieron el costo de reparar las instalaciones edilicias y la gestión administrativa, son quienes entregan los números para las diferentes consultas, ésta policlínica atiende casi el 90% de la población que reside en el barrio y además atiende otras personas que viven en las adyacencias del barrio.

Como se establecía anteriormente respecto de las relaciones sociales que allí se establecen entre las unidades de relevamiento que quedaron definidas anteriormente son particularmente diferentes para cada asentamiento. Con respecto a Malvinas la comisión de fomento del barrio esta formada desde antes que interviniera el PIAI para la regularización. Por un lado los vecinos están muy organizados y la regularización por parte del PIAI fue una de las etapas que ha cumplido el barrio en su proceso de consolidación. Éste barrio tiene la particularidad de tener conocimiento de cómo manejar los servicios y dónde ejercer presión para conseguir sus propósitos. Un ejemplo de esto es la presión que ejercieron sobre el CCZ para que les abrieran unas calles, con el argumento que no entraba ni una ambulancia al barrio cuando llovía, por el barro que en

dónde estaba prevista la calle se formaba, recurrieron a los medios de comunicación televisivos, para dar cuenta del asunto.

"Acá por ejemplo cuando habían algo trancado tratamos la televisión, venia Omar Gutiérrez de canal 4, después fuimos al programa del, y después fuimos a VTV al programa de Silvia Novarese" (Vecinos/6)

Se percibe que el equipo técnico que trabaja en éste barrio, es un aliado mas de los vecinos que llevan adelante las acciones para la mejora en la calidad de vida del barrio, pues cuando las cosas no funcionan como se esperan recurren a otros medios de presión, que si bien es positivo por los logros que se obtienen, dejan en evidencia que el ETM solo propone los asuntos y es la unión que existe entre los vecinos referentes lo que impulsa los beneficios que se obtienen.

En Malvinas ya se han terminado las obras y el equipo social esta trabajando en la conformación de equipos para perpetuar la red de servicios en la que se apoya el barrio. Entre otros servicios de dentro de la red, está funcionando la policlínica que funciona con la IMM como co-ejecutor, los vecinos se encargan de la atención administrativa y la manutención edilicia y la IMM aporta los fondos para la higiene y los diferentes Técnicos que allí trabajan. Ésta policlínica atiende a casi todos los vecinos que viven en el asentamiento y a los que viven alrededor. Éste asentamiento pertenece al centro comunal n° 14, tiene 64 lotes, está en la etapa pos obra desde el 2005.

3.4 Y la ciudadanía?

Considerando la discusión antes planteada, la ciudadanía se siente diferente puesto que no se percibe un ejercicio pleno de derechos y deberes, si se da en el mismo territorio nacional, pero en los cinturones de la ciudad y en terrenos con escasos servicios. Si repasamos los vectores principales del modelo que antecede; el status le otorga al individuo la titularidad de una serie de derechos civiles, políticos y económicos. En este grupo de vecinos al menos se percibió claramente uno de ellos no se cumple con eficiencia, los derechos económicos. La insatisfacción de las necesidades básicas interfieren claramente, siendo muy difícil proyectarse en el mediano plazo (sin ser ambiciosos en

pensar inversiones de largo plazo, como estudiar por ejemplo, tener hijos planificados, etc.) si se puede apenas lograr en el corto plazo la satisfacción de alguna de las necesidades básicas. La ciudadanía toma otra forma de ejercicio, que tal vez se esté generando una dimensión nueva en el concepto, que se arma con las diferentes formas de participación que encuentran los vecinos para integrarse. Es en esta coyuntura, en cada barrio que empezó a formarse donde se dan variadas formas de participación, por parte de los mismos vecinos que llegaron a vivir allí. Se percibe que no hay un modelo único (como el expuesto en páginas anteriores) que explique las relaciones sociales en estado puro, sino que hay matices. Puede apreciarse un predominio en dos categorías de los modelos: el participativo y de autoayuda. En el primero, la sociedad civil y el Estado asumen roles significativos, bastante equilibrados y buscan solucionar problemas urbanos. Esto se percibe, por ejemplo, en el compromiso social que asumen los vecinos cuando integran la comisión del barrio, o llevan adelante una tarea por o para los vecinos. El Estado por su parte compromete recursos humanos y materiales en el desarrollo de soluciones para los problemas que se presentan. En el segundo, si bien establece que hay muy poca participación del Estado y es la comunidad misma la que genera las gestiones y soluciones a los problemas, existen iniciativas bien claras que son propias de la comunidad en donde el Estado no tiene participación alguna. Es más, en contadas ocasiones generó impedimentos para el desarrollo de éstas actividades: como por ejemplo con las radios Comunitarias. Algunas de las tareas que se realizan en forma voluntaria son la creación de merenderos infantiles en sus propias casas, las gestiones en las policlínicas, las radios comunitarias, etc. En éste tipo de actividades la comunidad se asiste a sí misma con poca o ninguna participación del Estado. Los sectores más pobres de la sociedad civil utilizan sus propios recursos materiales y humanos para tratar de solucionar la carencia de servicios colectivos o el difícil acceso a bienes de primera necesidad. En los tres asentamientos analizados existe al menos un merendero comunitario que es gestionado y trabajado por los vecinos. Si bien cada asentamiento tuvo su forma particular de consolidación del barrio como tal y de relacionamiento con el

ETM, en todos la relación entre los grupos o individuos involucrados son en términos de 'relaciones de cooperación'.

"Además abarcan otros tipos de proyectos con los gurises. Hay una huerta, de reinserción social, oficios para los gurises que le dan a la lata, pero siempre desde el respeto por lo que cada uno quiere hacer, solo se les intenta mostrarle otros caminos para que tenga oportunidad de elegir." (Vecinos\Vecino 1)

"... y a partir de la ayuda de ellos mismos y de la luz empezó a ser lo que hoy es el barrio Malvinas, muchas veces uno lo mira y se siente orgulloso de lo que hoy es el barrio," (Referentes Comunitarios\Referente 3)

La sociedad civil asume de esta manera un nuevo rol, más activo y con intereses muy arraigados en su comunidad que puede (al menos al principio) corregir desviaciones en al gestión pública. Ejerce el rol de control y gestión de lo público: en las policlínicas co-gestionadas por la IMM éste proceso se percibe con mayor énfasis. Los actores en este sentido están haciendo uso de una responsabilidad que antes no tenían.

Se perciben ciertos beneficios en el ejercicio de ciudadanía a través de las diferentes formas que asume la participación. Siendo ésta la contribución continua del trabajo de las personas individuales al colectivo, con el derecho a compartir decisiones y el disfrute permanente y proporcional de los beneficios obtenidos, para los vecinos de cada barrio hay muchas formas de participar. En cuanto a la elaboración de un proyecto colectivo, como lo es presentar la carta consulta para la regularización, lo que el PIAI tiene como uno de los requisitos para aceptar la regularización, es que el 90 % de los vecinos que viven allí estén de acuerdo. Esto los hace "tomar parte", y los lleva a "formar parte" y reconocerse en la idea colectiva a sí mismos. Se comienza a gestar un proceso de nueva identidad, de generar identificaciones con el proyecto reforzando el sentimiento de grupo y pertenencia. Se generan lazos nuevos, que en cierta forma vienen a sustituir los que se han perdido con la residencia anterior. Los actores comienzan a sentirse útiles, y más integrados (se percibe un sentimiento de contención al menos de sus pares) aunque siguen manifestándose excluidos. Se evidencia que los vecinos luego de un tiempo se adaptan a las nuevas

condiciones de vida y son los destinatarios de los efectos y beneficios de los resultados. Lo que significa "tener parte", es decir, que se pueden apropiarse de los efectos gratificantes de la realización de los objetivos y de la participación en éste proceso de aprendizaje que les permite un enriquecimiento personal y un crecimiento colectivo.

Como los vecinos y técnicos que viven y trabajan en el barrio sienten tomar parte; cuando en verdad son dos o tres los que toman la iniciativa de conseguir algo en beneficio de todos, pero para lograrlo todos tienen que estar de acuerdo y trabajar por ese objetivo común. Lo que se pone de manifiesto en el asentamiento Malvinas, es que se reconocen a sí mismos como un ámbito de mucha participación para lograr crear el barrio y se sienten muy orgullosos de ello.

"Malvinas se fue creando de esa manera con una participación muy buena en todos los lugares que había que participar, tanto en lo político como en lo social apuntando siempre a que el vecino sea el más favorecido." (Referentes Comunitarios\Referente 3)

Hay un fuerte sentimiento de pertenencia entre los vecinos que participan activamente, es en el barrio Malvinas que una de las entrevistadas manifiesta con entusiasmo que una calle lleve un nombre simbólico por la dedicación que ella y una compañera le han dedicado al trabajo social.

El hecho de sentir reforzados los lazos de pertenencia al grupo hace que se solidaricen con lo que tienen para compartir, sea conocimiento o trabajo. Realmente se descubren cosas sorprendentes, hay muchísimas formas de participar. Tanto de personas que viven en el barrio, como vecinos que viven en barrios próximos o técnicos y profesionales que sienten una inquietud por aportar. Ejemplos hay muchos, y vale decir que fue la variable más destacada, pues casi todos los entrevistados refirieron a ella, tanto por la diversidad como por la cantidad de afirmaciones que a lo largo de las entrevistas se fue demostrando.

En este sentido entre las principales motivaciones para participar contarían: el control sobre la propia situación, el acceso a bienes y servicios, la integración a

procesos de desarrollo, el reconocimiento de sus derechos, necesidades y capacidades y el aumento de la autoestima. Pero más allá de éstas motivaciones siguen existiendo dificultades de acceso a espacios de participación por parte de los grupos más vulnerables. En cuanto a la relación: participación social - proceso de descentralización, se entiende que no garantiza de por sí un incremento del involucramiento de la población local. La elección de participar requiere ser incentivada, de manera que se considere más un beneficio personal y colectivo que un costo. En los barrios estudiados este fenómeno se percibe tanto en los vecinos, como en los Técnicos que visitan el barrio frecuentemente. Como ejemplo se puede citar el de una Maestra que trabaja voluntariamente en el barrio Malvinas. Ella tomó contacto con el asentamiento cuando citó a los padres de algunos de sus alumnos porque no hacían sus deberes, y se fue reuniendo de a una con las madres de los escolares. Cuando éstas fueron manifestando que no entendían lo que quería decir esa libretita de los niños, porque no sabía leer. Por lo tanto no podían apoyar a sus hijos a que realizaran la tarea porque no sabían que hacer.

La maestra¹⁵, que se acercó al barrio con la propuesta de enseñarles a leer y escribir, reconoce que no le fue fácil convencer a las madres de que se animaran a aprender. Pero lo logró y el apoyo fue tal que al día de hoy tiene casi 25 alumnas en su mayoría mujeres. Con una didáctica muy familiar, les ha enseñado a leer, a escribir y a realizar cuentas. Han aprendido y lo gratificante es el cambio que les ha dado en su calidad de vida. El "simple" hecho, de haber aprendido a leer, escribir y hacer cuentas se percibe como un aporte fundamental:

"Yo no sabía leer, y estoy aprendiendo con Rosmary y no sabía ni firmar ni nada y ahora tengo diploma¹⁶, y ellos van a la escuela de mañana" (Vecinos \ Vecino 7)

¹⁵ Durante el trabajo de campo se decidió entrevistar a la maestra, quien no accedió pues dijo no tener nada que decir, solo permitió que se asistiera a una clase. Siendo un encuentro muy enriquecedor, pues se formó parte del "aprendo" diario de ese día. Compartido por todos los que asistieron a la clase ese día que para sorpresa del entrevistador lo estaban esperando todos, era una visita que iban a tener con los preparativos del caso.

¹⁶ Refiere a una prueba que les propuso la maestra y les dio un diploma a las que se presentaron que fueron la mayoría.

"Yo ahora que sé leer y escribir, que estoy aprendiendo, capaz que empiece a salir, pero de a poco. Ahora los dirijo yo, yo manejo la plata, porque ahora sé contar. Ya tramité la asignación familiar, y no se la voy a dar a nadie, la voy a usar en la escuela de los guríes." (Vecinos\Vecino 7)

Esta forma de participación se analiza en dos sentidos, por un lado el entusiasmo y dedicación de la maestra que tuvo la iniciativa y por otro las ganas de aprender (y coraje porque por lo general sienten vergüenza de no haber aprendido a leer) de las madres del barrio. Se dan dos formas de participación necesarias para que funcione el objetivo. En la medida que ambas partes viabilizan la comunicación y logran el cometido por el cual surge la relación, genera espacios de integración que fortalece los lazos de pertenencia al grupo.

El beneficio colectivo de la participación se percibe en el énfasis que ponen los entrevistados al referirse a los logros obtenidos por su propio trabajo. Si se trata de apropiarse y de construir un futuro diferente, la participación y el uso del tiempo libre para participar en actividades que prometen una mejora en la calidad de vida de los actores sociales imbricados en ésta relación.

También hay que entender la participación como función socializante, en el sentido de fijación de límites, y de transmisión de valores positivos entre los más jóvenes. No se debe olvidar que éstos son la mayoría de los habitantes de los asentamientos. Al observar la pirámide de población que aparece en el Anexo 1, que asume una forma triangular, queda en evidencia que se concentra un número importante de niños y jóvenes. Una de las problemáticas que tienen éstos barrios son la falta de actividades creativas y recreativas donde los chicos se sientan contenidos y puedan desarrollar sus potencialidades. En el Asentamiento La Esperanza, de ruta 8, hay una radio comunitaria que trabaja fuertemente la participación social como una forma de integración y de brindar oportunidades de comunicación intergeneracional.

"Tenemos que ir buscando todo el entorno para que se vayan juntando, y esto no es idea mía, sino que de mas de 54 gurises que han trabajado y trabajan con la radio, que entran y salen. Y lo único que les pido, yo soy el director y lo único que les pido es que

vengan sin alcohol y sin drogas, ni puestas ni en el bolsillo.” (Referentes Comunitarios \Referente 2)

“Se preocupa por los chiquilines todos, y bueno por los gurises que no tuvieron reyes éste año acá en la radio se les entregó un juguetito para que no se sientan tan mal con los demás vecinitos. No?” (Referentes Comunitarios \Referente 2)

“Pero cualquier vecino puede venir a la radio, a un programa, hacer un programa, siempre dentro del respeto y la seriedad que corresponde.” (Referentes Comunitarios \Referente 2)

“... la radio también se preocupa de otros asuntos, hubo un camión que rompió un caño. Y los vecinos estaban muy preocupados juntamos la plata para reparar el caño, la radio se encargó de hacer la movida entre los vecinos, y los vecinos enseguida se prestaron a la causa. (...) La radio también se preocupó cuando alguien le faltó el sostén de la familia porque murió hizo una canasta para ayudar a la familia (...) la radio se preocupó por generar dinero para llevarle en donación una ambulancia que hacía falla y supuestamente va a estar funcionando muy pronto acá en el km. 21 en Villa García.” (Referentes Comunitarios \Referente 2)

De ésta manera se deja el espacio abierto para lograr una participación fluida por todos los integrantes del grupo y a favor de los intereses de cada uno, que a su vez se convierten en intereses colectivos. Uno de los intereses colectivos más subyacentes en los tres barrios estudiados, es la atención de los diferentes servicios básicos que brinda el Estado. Las actividades que mayoritariamente han movilizado e incentivado a los vecinos a participar han sido las cuestiones que hacen a la búsqueda de los servicios esenciales.

La mayoría de las actividades que convocan a la participación son las relacionadas con las mejoras del barrio. Los tipos de participación que se encontraron en el trabajo de campo son: por un lado hay una **participación voluntaria** que se ilustra con el ejemplo que se tomó del barrio Malvinas, la maestra solidaria (son participaciones que surgen por la voluntad propia de los actores sociales). En segundo lugar se puede hablar de la **participación inducida**, este modo se vislumbra dentro de los objetivos principales del PIAL. Inducida en el sentido que son los integrantes del equipo técnico los que

generan las instancias de participación. Los beneficiados son los propios vecinos, el trabajo es netamente en equipo, tanto entre vecinos como entre técnicos. La participación inducida encuentra eco en las siguientes afirmaciones, además de ser un apoyo para el PIAI.

“Si hay algo urgente nos juntamos en la casa de cualquiera, que está todo bien, a veces hay que darle una respuesta a algún organismo o algo y es lunes y no puede esperar al jueves entonces nos reunimos. Si tenemos que mandar una carta a la UTE le mandamos una carta a la UTE con una copia para el comunal, para que quede claro que es lo que estamos pidiendo, porque sino dicen que no hemos pedido nada y no nos atienden. Si tenemos un entendido con la IMM también, mandamos una carta a la IMM y al comunal para que estén todos enterados.” (Vecinos\Vecino 6)

“Hay 2 tipos de asambleas, una de referentes y otra gral. Que los referente somos 8 en total, lo que no tenemos es el apoyo de la comisión fomento del barrio, ellos vinieron a juntar firmas escuelitas, transportes, y policlínica, y no les di pelota. Se supone que es una comisión del barrio de Andrés Deus, pero nosotros no tenemos nada que ver con ellos.” (Vecinos\Vecino 5)

Los ciudadanos que viven en los asentamientos irregulares, desarrollan diferentes mecanismos de organización para encausar sus demandas. Cada barrio despliega acciones y políticas sociales específicas, para cimentar su desarrollo social y económico. Es decir; los modelos que se aplican en cada barrio serán diferentes en función de las especificidades de cada contexto. Éstas se determinan por la información que manejan, las habilidades técnicas y el tiempo disponible para participar en el proceso político de participación y representación.

En los asentamientos irregulares que se analizaron, la intervención del PIAI (que representa al Estado), intenta reforzar las redes existentes, las organizaciones vecinales y mejorar la calidad de vida de los actores sociales residentes sin caer en un modelo asistencialista. Se procura forjar la participación activa de los vecinos para que éstos adquieran capacidad de gestión y movilización.

En la medida que los criterios de valoración, de los actores sociales que intervienen en ésta relación, son compartidos objetiva y funcionalmente, favorece la implementación del Programa. Si bien para definir intereses en común hay que distinguirse de "otros", la acción propia de los sistemas de solidaridad consiste en hermanarse con el colectivo. Los individuos se identifican con el colectivo o grupo y eventualmente esa identificación opera mediante la contraposición o conflicto con otros sistemas. La pretensión no radica en distinguirse sino en ser reconocido como igual, como par, en relación a los otros miembros.

En las asambleas que realizan los vecinos validan las áreas de igualdad, porque todos tienen voz y voto, pueden plantear lo que les parece necesario, lo que están de acuerdo y lo que no, en igualdad de condiciones para todos los presentes. A partir de la intervención del PIAI se incrementa el "capital social" de los individuos que integran la comunidad. Como ya se vio el concepto de "capital social" puede concebirse como un indicador, referido al intercambio entre personas y a elementos que facilitan la acción conjunta aumentando la confianza social. En los asentamientos irregulares el "capital social" cumple un papel potenciador relevante en el desarrollo y la construcción de redes asociativas. Esto es posible en la medida que los vecinos se unen en función de las demandas y persiguen objetivos en común, justamente en ésta cohesión es que el PIAI hace énfasis para perpetuar la dinámica colectiva y la construcción de redes.

También se percibe que se favorece la integración, tanto al barrio como a la red de servicios que existe allí. El fenómeno del trabajo en red, que facilita y viabiliza la participación de los vecinos, contiene y apoya con los servicios con que se cuenta. El PIAI tiene como objetivo principal potenciar las redes existentes, logrando que se integren nuevos actores y se generen nuevos espacios. Es una estrategia de articulación e intercambio entre las instituciones y las personas que permiten o deciden asociar voluntaria y concertadamente los esfuerzos, el conocimiento y las experiencias en común para lograr fines en común.

Las redes tienen un vínculo de carácter horizontal, de relación entre pares, acordado así y rigen acuerdos normativos, que muchas veces están por fuera de las reglas de las instituciones. De ésta forma se potencian los servicios y los sistemas locales de apoyo a la sociedad, que brindan servicios de distinta índole. El propósito del trabajo en red consiste en facilitar una mejor utilización de las disponibilidades existentes. Cualquiera que sea el ámbito en que se colabore, la condición es que la participación contribuya en algún sentido al desarrollo del barrio y de las personas que allí habitan.

Es necesario destacar que no son solamente entidades del Estado las que integran ésta red, sino que se hace un relevamiento general del barrio y zonas adyacentes para detectar todas las organizaciones de la sociedad civil. La participación de la sociedad civil en Organizaciones no gubernamentales contribuyen elementos esenciales en la democratización. Los vecinos reconocen claramente éste fenómeno del trabajo en red, tal vez no con éste nombre, pero saben muy bien de que se trata, y de cuales son las instituciones y/o organizaciones a las cuales pueden recurrir o derivar a sus pares. El trabajo en red está basado en la comunicación y el conocimiento de las redes existentes.

"la policlínica sí, ya estaba funcionando, fue la primer policlínica de la zona, antes estaba en malas condiciones y al abrir Villa Teresa a ésta la cerraron porque estaba en malas condiciones, entonces nosotros empezamos a movernos y logramos obtener planificación familiar. Se logró por la comisión de salud del conal 14 consiguiendo médicos, 5 médicos: 2 pediatras en la semana, 3 de medicina gral. y creo que una psicóloga. Había una actividad terrible en la policlínica entonces se fue distribuyendo en otros lugares, y quedo solo la que hoy esta, y volvieron a reivindicar la policlínica que atendía en aquella época a mucha gente." (Referentes Comunitarios \ Referente 3)

Como se puede apreciar son los propios vecinos los que se movilizan para lograr los servicios que necesitan y que se mantengan los ya existentes. En la medida que encuentran respuestas a sus propuestas de participación más se entusiasman y más convocatoria tienen. De ésta manera se dinamizan la

organizaciones vecinales, adquieren experiencia y contribuyen al desarrollo de su comunidad, enriqueciendo la estructura de oportunidades.

"ahora en el último tiempo estamos trabajando con el proyecto "esquinas de Montevideo", esta impulsado por la IMM y la división de cultura, donde el 11 hicimos la inauguración en la zona con espectáculos, con una asistencia de 700 personas, allí se intenta, además de la comunicación dar los espacios de cultura que hacen falta en las orillas de Montevideo" (Referentes Comunitarios \Referente 2)

"El 6 de enero, 1000 niños menores de doce años, esta corroborado porque esta firmado y además le dimos un globo a cada niño, y aquel se veía maravillado Federico, de que lo corrían 100 y 150 gurises para que les diera su globo, 1000 niños y 300 mayores la idea fundamental era que el papá viniera con el hijo y compartiera un día de reyes en el parque de Villa García, un lugar esplendoroso que tenemos acá y que no estaba usándose. Con mucho esfuerzo, con mucho apoyo humano, con muchas cosas, algunas empresas donaron bebidas." (Referentes Comunitarios \Referente 2)

"hay una familia que puso un merendero en su propia casa. O a juntado vecinos par limpiar cunetas, pero que no quiere integrar comisiones porque no le interesa o no tiene tiempo." (Referentes Comunitarios \Referente 1)

"el comunal se entera de la falta de laburo a nivel desocupacional se empezaron a organizar y un grupo de mujeres desocupadas de la industria textil, para ver como podían emprender un trabajo autogenerado." (ETM \Técnico 1)

Las formas que asume la participación colectiva para viabilizar proyectos es diversa. A través de la participación, los actores involucrados reconstruyen los lazos que habían perdido con la sociedad. Éstos asumen una forma diferente a la que tenían antes de vivir en el asentamiento, pero los hace sentir integrados nuevamente y pondera el sentimiento de pertenecer a un grupo, de no sentirse aislados y excluidos. El hecho de sentirse útiles para algo, a favor del bien colectivo, facilita éstos procesos de participación. Cuando la participación tiene un fin en sí mismo, y a su vez se ven esos fines logrados en un producto cualquiera, el orgullo de haber tomado parte, de haber formado parte y de tener parte es lo más gratificante.

Las formas de participación de los vecinos son un instrumento del Estado para concretar su proceso de descentralización. La descentralización constituye un instrumento de profundización democrática, con una adecuada redistribución de poder político a través de las instituciones del Estado. Se percibe que de ésta nueva relación entre los ciudadanos y los representantes del Estado surgen ámbitos nuevos de participación, consenso y concertación social. El punto nodal de este proceso son las diferentes formas de participación de los vecinos, en la co - gestión de servicios, en apoyos sociales autogenerados¹⁷. A su vez, como forma de dar legitimidad a estos procesos, genera espacios para que los vecinos participen y para que, de alguna manera, sean contralores de los destinos de las políticas sociales.

El grado de percepción que éstos manifiestan se hace sentir en el apoyo que encuentran de parte de la IMM en este caso. Así como también generan formas de actuar en respuesta a éste incentivo.

".... por lo tanto, qué era lo que nosotros podíamos hacer: era contactarnos con la IMM. Y de qué forma uno se integraba para trabajar con la IMM y de qué forma se integraba la IMM para trabajar con nosotros. Cosa que funcionara para que nosotros podamos participar, y bueno, los consejos vecinales." (Vecinos\ Vecino 2)

Estos nuevos espacios, estos nuevos referentes ya no son ni los partidos políticos, ni el mercado, sino que su nuevo grupo de pares. Los vecinos se organizan para lograr objetivos en común y entienden que tienen que trabajar con la IMM para lograr satisfacer sus demandas. Para ser tenidos en cuenta por el PIAI deben cumplir requisitos ante el CCZ. Como quedó explícito en páginas anteriores del presente documento, desde la presentación de la carta consulta, ya saben que deberán trabajar con otros vecinos, entre ellos algunos que no están interesados y con los representantes de la IMM. Se percibe que se comienza a desarrollar formas de organización interna que permitan el relacionamiento con organizaciones externas.

Lograr organización al interior del asentamiento representa dificultades que

¹⁷ por ejemplo los merenderos en los propios domicilios de los vecinos.

tendrán que atender los más interesados en la regularización del barrio.

"Este proyecto se iba a estudiar entre nosotros los vecinos por un lado y por otro con los técnicos de la IMM. Dijimos que capacidad técnica nosotros no teníamos, como para presentarles planos, la IMM nos dijo que ellos se encargaban de los arquitectos, de los agrimensores" (Vecinos\Vecino1)

"Acá ahora tenemos un centro CAIF, y queremos que siga funcionando pero hay problemas internos. Mas bien políticos. Uno de los problemas que habían es que la directora del centro es colorada, y desde la IMM no querían darle una responsabilidad así a una militante colorada. Entonces acá hay una disputa bárbara, cuando vienen visitantes del frente amplio nos cierran el portón, el portón del espacio comunal, que comprende la guardería, la sala de lectura, el centro juvenil y el salón de reuniones." (Vecinos/Vecinos 6)

En cuanto al Estado, el proceso de descentralización que desarrolla la IMM, en torno a sus políticas sociales, incluye a los actores políticos como actores socio-territoriales del gobierno zonal. Éstos cumplen la función de articulación con la sociedad local y participan en el diseño e implementación de las políticas públicas, e incluso, en el propio diseño del formato del propio Programa. En este caso las fricciones que surgen no son al interior del asentamiento sino que entre los vecinos y el PIAI. La relación entre éstos dos actores no es directa pues en el barrio trabaja un Equipo Técnico Multidisciplinario que rinde cuentas a la Oficina de Atención al PIAI en la IMM.

"Tuvinos que ir al PIAI a hablar con la directora, en aquel momento estaba la Sra. Rey a decirle y explicarles las dificultades que llevaba el programa dentro de un asentamiento, porque la visión que tenían era la visión de ese gobierno y de los "asesores" del gobierno"(referentes comunitarios/Referente2)

Éstas tensiones repercuten en el desarrollo y ejecución del Programa y si bien el Equipo Técnico reconoce tales fricciones no las trasmite a los representantes de los vecinos, pero éstos sienten las dificultades del sistema y generan sus propios espacios de participación.

"...más allá de la intención que tenemos como equipo hay cosas que con este proyecto se pueden hacer y otra que no, y eso ustedes(los vecinos) lo tiene que tener claro." (ETM

Técnico 1)

Los técnicos del PIAI, dado el rol que cumplen, saben de antemano que su intervención puede provocar tensiones. Lo cual al momento de establecer relación con los vecinos del barrio es una carta a favor, pero aún así no se evitan los conflictos.

A partir de la organización de los vecinos y del planteo de problemas a resolver en relación al PIAI, se generan espacios que trascienden los mecanismos de la descentralización como proyecto global y permite plantear y resolver nuevos problemas de otra índole. Es decir; una vez que se dinamizan las organizaciones barriales amplían el espectro de acción y actividades para el desarrollo del barrio.

Se reconocen los ámbitos de discusión que aún faltan, se toma conciencia del entorno, y cómo atender su propia necesidad. Por varias décadas las políticas sociales estuvieron a cargo de los decisores políticos, éstos eran “representantes” de la población porque eran elegidos dentro de un régimen democrático a través del voto. Pero con el transcurso del tiempo, el poder que éstos ejercían desatendió las demandas estrictamente sociales. Al parecer, volver ese desinterés por las políticas sociales en una participación activa y responsable por parte de todos los actores sociales que integran ésta relación es una tarea compleja y queda a cargo de los vecinos que sí se preocupan y se involucran por mejorar su calidad de vida. Se percibe un alto grado de interés en casi todos los entrevistados en participar y en lograr beneficios para el barrio a través de la IMM

“Al ver que vos te preocupas, la IMM se vuelca mas para esa gente que se preocupa, sea porque no tiene mas recursos o lo que sea, al ver que vos no te preocupas no se bien que es lo que piensan, tendrías que preguntarle a los asistentes sociales que trabajan en la IMM. He notado que tenes respuesta, en la medida de las posibilidades de la IMM.”
(Vecinos/Vecino7)

Los vecinos reconocen las responsabilidades y condiciones que establece la IMM. Ésta intenta viabilizar las demandas, de los vecinos, que atañen a su calidad de vida, que se traduce en los servicios que brinda la IMM por ejemplo

apoyo con el desagotamiento de pozos negros, limpieza de cañadas, recolección de residuos, entre otros servicios que brinda a la comunidad. Los vecinos manejan la información que generalmente es aportada por los Consejos Vecinales cuya función específica es transmitir las necesidades de su comunidad, en éste caso del barrio y los vecinos. Como ya se ha mencionado ésta relación muchas veces se ve conflictuada por las tendencias de los propios vecinos, que buscan un beneficio para sí mismos, ya sea por motivos económicos o por motivos políticos partidarios. Se percibe que, en contextos de alta vulnerabilidad social, es complejo el papel del Concejal. Trabajar con personas “desafiliadas” del sistema, que muchas veces buscan un lugar de contención emocional o económica más que de trabajo social. Si bien se encuentran dos posturas¹⁸, cuando surgen conflictos con los concejales, entre los vecinos se resiente la relación y muchas veces se descrece en el sistema de los consejos vecinales. También se percibe el malestar entre otros vecinos, que son referentes comunitarios, que trabajan voluntariamente para el barrio en actividades que benefician al colectivo. Éste descontento se expresa en la mayoría de los entrevistados.

“.....los consejos vecinales no funcionan como consejos vecinales, porque el consejero vecinal lo que es un representante de lo que los vecinos necesitan, pero lo utilizan como un escalón para ser un edil zonal y después entrar en la política partidaria, entonces se embarro toda la cancha y no sirve.” (Referentes Comunitarios \Referente 2)

“.....que estuviera dividido el asentamiento la Esperanza, el asentamiento el Monarca por ejemplo, y eso fue a propósito, porque dioide y reinuras, entonces con esas divisiones en cada barrio tenés un presidente, un secretario, esa persona jamás se pensó en ser presidente o secretario de nada y de repente aparece una carta de IM.M. que lo acredita y ya se empieza a sentir omnipotente y crear ese caudillismo, en un barrio tan grande como este lo que beneficia es a malas personas” (Referentes Comunitarios \Referente 5)

También se detecta un descreimiento en las acciones sociales, pues los

¹⁸ Una; la de buscar un beneficio propio y dos; la de trabajar socialmente por convicciones personales.

diferentes líderes políticos que han hecho historia, han generado compromisos, que luego de electos generalmente fueron incumplidos, en éste contexto las promesas proliferan muchísimo, logrando adherencia por muchos vecinos que ven la posibilidad de conseguir un beneficio que creen les cambiará la calidad de vida.

"La gente está muy descreída, porque la han hecho que sea descreída porque hubo comisiones de fomento que han tirado el barrio abajo y la gente los conoce, saben quienes son, y ellos tienen una fuerza política que los respalda y hacen que actúen de esa manera, entonces por eso ahora en el barrio no hay nada. Los vecinos piensan que esto es política que cuando terminan las elecciones no van a hacer nada." (Vecinos\Vecino 3)

Las fricciones entre los vecinos también se perciben desde el propio proceso de descentralización, si bien los ejecutores de éste proceso reconocen en los vecinos un potencial de distribución de poder, es necesario que el proceso de descentralización madure para delegar progresivamente poder a los vecinos. Estos en la medida que acompañen éste proceso estarán también preparados para ir adquiriendo responsabilidades mas comprometidas.

Si bien la descentralización avanza progresivamente, se percibe que a la IMM le cuesta delegar ese poder. Para la IMM delegar poder consiste en consultar a los vecinos acerca de las necesidades que tiene el barrio. El tema pasa por ver si para los vecinos es realmente una delegación de poder.

"La descentralización fue traída de España, en España funciona bárbaro. Son de otra forma los consejos vecinales, es una delegación de poder, acá se ha tenido un poco de miedo en darle poder a los vecinos. O por no considerarte capacitado, o por tener miedo de perder autonomía. Sos consultivo mas que nada. En la forma en que plantees las cosas de forma coherente, y no te salgas mucho del libreto que traen armado, si cambias mucho el sistema que tiene armado para vos, ya sos consultivo y conflictivo." (Vecinos\Vecino 1)

Lograr que éste proceso se consolide y resulte efectivo para los gobernadores locales y que los vecinos logren autonomía para trabajar en conjunto con el Estado no es tarea sencilla. Como hemos visto, los vecinos manifiestan convertirse en consultivos a la hora de tomar decisiones. Si bien los

vecinos no están acostumbrados a trabajar con ésta dinámica, tampoco lo están los representantes de la IMM y los Técnicos que trabajan en el barrio. Éstos dado el rol que desempeñan sí deberían contar con las herramientas necesarias para acompañar éste proceso y capacitar a los vecinos. Muchas veces el *“capital social”* funciona para viabilizar éstas acciones a llevar adelante para satisfacer las demandas de los vecinos.

“en el caso del centro comunal coincidió que el arquitecto que estaba en el centro, yo ya lo conocía, entonces hay con todos un relacionamiento mas fluido” (ETM\Técnico 5)

“si el trabajo de los dos factores, los vecinos por un lado y nosotros por otro no tiene una buena relación, no hay participación posible, porque siempre van a estar a la defensiva frente a cualquier propuesta que hagamos, y de hecho no te dejan cumplir con el rol técnico,” (ETM\Técnico 5)

Se reconoce que el Estado, en determinadas áreas, es legitimante, es un gran desafío lograr generar criterios suficientemente transparentes, equitativos y objetivables para la transferencia de recursos. También se reconoce que no existe descentralización completa sin transferencia de recursos.

Los técnicos, a pesar de reconocer lo que sería conveniente realizar en primera instancia en el barrio, deben cumplir con un programa preestablecido, con metas a seguir a medida transcurre el contrato. Por ejemplo, los informes que se elevan a la comisión del PIAI deben tener las metas realizadas, sino no cobran su salario. Existe voluntad de parte de los Técnicos en mediar con los vecinos las demandas que necesitan por un lado, y cumplir con el PIAI por el otro. Se percibe que se produce una fricción entre el proceso burocrático y las necesidades reales de los vecinos.

“... porque como no se trabaja en esta etapa ese aspecto sino que estamos con otros productos que tenemos que resolver primero que es el que nos piden, igual nos pareció que era importante porque estas cosas no se hacen de un día para otro, lleva un proceso en la gente, así lo van pensando.” (ETM\Técnico 1)

Pese a las fricciones y dificultades, ésta experiencia mejora la calidad de vida de

los vecinos en el barrio y se trabaja a buen ritmo. Pero es necesario flexibilizar aún más los programas de políticas sociales porque los proyectos no siempre se pueden aterrizar si no se han construido con los actores sociales involucrados. No se trata solo de satisfacer demandas, ni de mejorar las irregularidades urbanísticas, sino de ir más allá, de lograr mejoras inmediatas en la calidad de vida de estos barrios, que se formaron como resultado de una coyuntura económica que les fue desfavorable. Tanto vecinos como técnicos coinciden a la hora de plasmar su experiencia de trabajo con el PIAI. Si bien ésta visión ha cambiado o se espera que hayan cambios con la nueva administración gubernamental, las fricciones ya están dadas para los asentamientos que fueron elegidos para la regularización.

“En primer lugar para nosotros, claro, como trabajadores sociales que en realidad este programa es esto y no te comas la pastilla que no vas a hacer otra cosa, lo que no quiere decir que no buscáramos los huecos para intentar darle a esto mucho más vuelta de lo que tiene en los papeles, hay que cumplir con el producto que te piden y a su vez intentar generar otras cosas que a nosotros nos importan” (ETM\Técnico 7)

“Vos tenes que relevar qué demandas hay para después organizar.” (ETM\Técnico 1)

“...los que trabajamos en el área sectores vulnerables básicamente, habré especificidades pero me parece que este tipo de proyectos se va en diagnóstico y monitoreo y palabras muy lindas y no ejecutan no hacen trabajo concreto con la gente, cambiarle la realidad en la medida de lo que pueden, o intentar cambiar con ellos la realidad obviamente.” (ETM\Técnico 3)

“nosotros sentimos que la intendencia también estuvo ausente, que no se había cargado las pilas con esto del programa PIAI” (ETM\Técnico 6)

“la parte social tiene una actitud totalmente distinta, diferente, nosotros trabajamos hasta ahora y nunca habían ido al barrio, no conocían” (ETM\Técnico 2)

Si bien se manifiestan expectativas a los cambios que surjan en la nueva administración gubernamental, los diferentes actores tienen un marcado “antes” y “ahora”. El “antes” identifica a las autoridades del PIAI que solo

trabajaban desde su escritorio en las oficinas de atención al Programa, sin visitar algún asentamiento. Éstos generaban el Programa, lo proyectaban con los Técnicos que trabajan en el barrio y había que cumplir cada etapa estrictamente, al punto que si no se cumplía en toda su dimensión no autorizaban el pago al ETM. Los Equipos Técnicos si no logran los objetivos como fueron pautados no cobran su salario.

En cambio el “ahora” es identificado como una nueva etapa, al punto que las nuevas autoridades del PIAI ya han recorrido los asentamientos, al menos los seleccionados para la presente monografía.

“Bueno ahora es distinto, de alguna manera ahora uno siente que estamos, con matices, pero encaminando esto hacia el mismo sentido” (ETM\Técnico 1)

Refiriéndose a la administración anterior y a las inflexibilidades del programa, se percibe un cambio en la actitud de las nuevas autoridades, que es identificado también por los actores involucrados en la relación. Sin duda ha cambiado la imagen que antes se tenía de las autoridades, con una especie de mitificación que en este nuevo período asume una connotación más humanitaria.

“.....eso no estaba contemplado dentro del programa que se quiera llevar a cabo en las regularizaciones del PIAI. Se luchó mucho porque desde la propia intendencia¹⁹ nosotros tratamos de modificarlos, y bueno se transó un poco de la mejora a las viviendas sin baños, hubieron realojos que estaban previstos por hacinamiento y otros. Pero no incluía ese tipo de cosas” (referentes comunitarios/ referente 1)

Esta relación es percibida con claridad desde las respuestas de los vecinos, de los referentes comunitarios y desde los propios técnicos:

“.....con el otro PIAI nosotros lo encaramos, supónete que no podías promover mucho eso, por que te salías de los canales.....igual siempre le decíamos a los vecinos nosotros estábamos acotados” (ETM\Técnico 1)

El acceso a la vivienda considerado como un espacio vital defendible, el tiempo libre dedicado a pensar y discutir los problemas comunes, organizarse

¹⁹ Se refiere en sus tareas con el consejo de vecinos

conseguir insumos para servicios esenciales, el conocimiento y las habilidades necesarias para edificar una vivienda, la vinculación con otras organizaciones, los instrumentos de trabajo y de vida, el dinero y los recursos necesarios disponibles, son todos elementos que aportan las bases de poder social a los individuos que viven en un mismo territorio.

Cuando el barrio, las familias y los grupos marginados se organizan y conjugan estos elementos desarrollan una variedad de estrategias para mejorar su existencia. Los asentamientos surgen de la necesidad de encontrar un lugar para vivir. En el último período se percibe que se ha convertido en un fenómeno social en crecimiento. No existe ninguna reglamentación que impida o regula la formación de asentamientos irregulares. Las familias que se van a vivir a éstos lugares se caracterizan, en su mayoría, por haber perdido sus lazos de integración con la sociedad "organizada"²⁰. Uno de los motivos más importantes que se destacan es la pérdida del empleo. El costo de mantenerse viviendo en el lugar donde ya habían generado lazos con la sociedad se ve vulnerado por la pérdida de potencial económico. El hecho de vivir en una vivienda, en un barrio tipo de Montevideo, tiene un costo fijo: impuestos, servicios del Estado, etc.

3.5 ¿Cómo se llega a vivir en un asentamiento?

Si bien no existe un solo camino, en la mayoría de los casos se ha constatado la pérdida del empleo y del salario, las deudas, las multas y los recargos, etc. Éste proceso culmina generalmente en un desalojo ya sea porque la familia alquilaba o porque se endeudó tanto al punto que le remataron la vivienda. Se genera entonces la necesidad de mudarse, y en la desenfrenada búsqueda de un lugar para vivir, surgen los asentamientos. Los lugares donde éstos se desarrollan es en la periferia de Montevideo mayoritariamente, dónde había un terreno vacío empiezan éstas familias a edificarse una pieza para resguardarse del clima y pernoctar. Se percibe un desplazamiento de las personas que antes vivían en el casco de la ciudad de Montevideo y ahora se mudaron a un asentamiento.

²⁰ Organizada en el sentido de tener creados y en funcionamiento normas de sanidad, servicios de comunicación, de transporte, entre otros servicios que tiene la urbe que no tiene un barrio cuando se empieza a formar.

"Es la gente que no puede sostener ni luz, ni agua, ni teléfono, ni alquiler, ni nada entonces se desplaza hacia esas periferias. No es gente marginal, es gente que ya laburó que sabe que tiene conciencia todavía" (ETM\Técnico 2)

".....cuando tuve que dejar de vivir en el Buceo, era donde tenía mi casa. Me quede sin trabajo y tuve que mudarme junto con mi familia. La realidad económica hace que una persona que trabaja por la cuenta es el eslabón mas fino de la cadena, el que primero se rompe. Cuando sucedieron todas esas cosas termine en un asentamiento municipal. Por perdida de la vivienda, por la perdida del trabajo, no pude pagar mas la cuota de la casa y bueno hubo que mudarse" (Referentes Comunitarios\Referente 1)

"...el fenómeno urbano es un fenómeno de los últimos tiempos, acá estaba el clásico cantegril que era donde concentraba todo la pobreza que existía, pero no tenía la dimensión que tiene el asentamiento hoy, que obviamente son consecuencias de la crisis económica, política, y social. Nadie vive en un asentamiento por elección. Y desde ese punto de vista creo que hay poblaciones que son claramente diferentes." (ETM, Técnico 3)

".....creo que ellos no piensan irse, que una vez que están instalados no se van a ir, lo que si pueda suceder que nuevamente vuelvan a recuperar el nivel de vida que tenían en la Ciudad Vieja o Aguada y vuelvas nuevamente a recuperar tu lugar, que se vuelvan a mudar" (Referentes Comunitarios\Referente 3)

Cabe destacar que la mayoría de los vecinos que viven en el asentamiento, manifiestan haber accedido al mismo a través del relacionamiento con un club político, comprometiéndose de ésta manera con el líder político que cedió el terreno. Los dirigentes políticos son quienes informan en primera instancia de la ubicación del terreno y de las características que tiene que tener la vivienda para no ser desalojados. A su vez el partido político se muestra como garante de la permanencia de las familias en ese predio y asume los riesgos ante los demás entes públicos, facilitando la gestión de los primeros trámites. De ésta forma se genera un intercambio: el líder político ofrece un terreno para edificar viviendas a cambio de la adhesión familiar a ese partido.

"Esto fue unos terrenos que un político colorado en aquel entonces los tomo ante la intendencia, esto era todo una laguna, hubo que hacer relleno pero ya empezaba la problemática de la vivienda entonces la condición de este político era dividir todos los

terrenos iguales y el requisito que el quería era que lo votáramos y que lo hiciéramos de bloque y el techo de lo que quisiéramos, entonces yo me vine con mi madre para acá, y mis tres hijos mayores, estaba separada.” (Vecinos\ Vecino 4)

“Yo me entere por parte del partido colorado por Primio Chaves, y cuando yo llegue acá, ya había una comisión formada y el ya no estaba, a mi me lo cedió gente del barrio que había una comisión en aquel momento, entonces empecé a edificar.” (Vecinos\ Vecino 2)

Si bien algunos partidos políticos ganan (o intentan ganar) adeptos intermediando entre personas que han perdido su vivienda y lugares donde se comenzaron a formar los asentamientos, se percibe que estas redes clientelares también son parte del “capital social” con que cuentan los vecinos que viven en los Asentamientos Irregulares.

Si se observan los datos del censo poblacional fase 1 - 2004 del INE²¹, se percibe un fenómeno particular; se identifican dos comportamientos poblacionales diferenciados: el crecimiento de la periferia de las ciudades capitales del departamento y el decrecimiento en algunas áreas principalmente en el casco de Montevideo y en algunas zonas costeras del país, principalmente en el suroeste y sureste. En el período 1996 - 2004 se produjo un importante aumento de viviendas desocupadas, el 19% de las viviendas no tiene ocupantes, cuando se comparan los dos últimos períodos intercensales, se refleja un aumento del 72% de viviendas desocupadas. Al cotejar éstas cifras con el crecimiento de asentamientos en el último período queda claro que son familias que se mudaron a la periferia. La población tiene movilidad relativa y no porque haya ocurrido una catástrofe natural, una peste o una guerra en que se apoye éste desplazamiento.

El proceso de pauperización de la población es una variable nodal de éste fenómeno. Los actores sociales en su mayoría manifiestan saber cual es la procedencia de sus pares, y si bien están conformes con la intervención del PIAI y con el hecho de que sus terrenos serán regularizados, que tendrán calles y saneamiento, no quieren que vaya a vivir más gente al barrio. Si bien parece ser

²¹ Censo fase 1 - 2004 (análisis colgado de la pagina web del Instituto Nacional de Estadística www.ine.gub.uy/observatorio/asentamientos)

un rechazo al hacinamiento, lo que en realidad se percibe es un deseo de que no le ocurran a nuevas familias los problemas que originan dicho desplazamiento.

“Que no se siga viniendo gente del centro a la periferia ya no hay lugar, bueno acá ya no dejan que se formen mas asentamientos”. (Referentes Comunitarios\Referente 1)

Los Técnicos que trabajan en los diferentes barrios y que además tienen experiencia de trabajo con sectores vulnerables, afirman que siempre hubo pobreza y sectores marginados, pero las dimensiones que hoy tienen los asentamientos no es la misma que hace 10 años.

“.....el fenómeno urbano es un fenómeno de los últimos tiempos, acá estaba el clásico cantegril que era donde concentraba todo la pobreza que existía, pero no tenía la dimensión que tiene el asentamiento hoy” (ETM\Técnico 2)

Del perfil sociodemográfico de las personas que viven en los asentamientos, se denota la existencia de cinturones de pobreza cada vez más grandes. Generalmente estas personas vivían en una vivienda hecha de antemano y pagaban un alquiler, y pertenecían a un barrio integrado a la red de servicios con acceso a la luz, agua, saneamiento, calles y demás. El tener que cortar los lazos con la urbe y empezar una vida nueva sin habérselo planteado ni buscado, genera todo un trastorno social. Por un lado están las personas que se tuvieron que mudar en contra de su voluntad, que se sienten sumamente “excluidas” de su lugar, por el otro los que sí pudieron quedarse viviendo en la gran urbe. Los primeros al ver que los segundos han perdido no solo calidad de vida, sino imagen se sienten amenazados por la forma en que viven.

El trabajo del IDES²² ilustra el “aislamiento territorial” que pauta y analiza una especie de condena para los que debieron desplazarse. Que no solo han perdido sus lazos con la sociedad, sino que además ésta los discrimina y aísla del que era su propio lugar.

“.....el aislamiento territorial de los sectores sociales más vulnerables restringe así sus oportunidades de movilidad social (...) de acceso a los beneficios sociales y a los equipamientos urbanos calificados de uso público y significa la pérdida de modelos culturales y reglas sociales que permiten la convivencia con los otros sectores sociales

²² Como se advierte en el trabajo publicado por IDES, (20 años no es nada; IDES: 108)

creando el estigma de grupos o barrios peligrosos que a su vez realimenta el círculo del aislamiento” (20 años no es nada; IDES: 108)

La nueva vida en los asentamientos produce nuevas identidades y nuevos valores y códigos entran en vigencia. Los objetivos principales de la familia ya no son los mismos, el empleo ya no es la principal forma de vida. Por lo general se pierde confianza en el sistema laboral, y se percibe por tanto que los adultos no transmitirán a sus hijos hábitos de trabajo para ganarse la vida, dado que es muy difícil enseñar y transmitir valores en los que no se cree.

Por otra parte es necesario que admitan una nueva forma de vida y se integren a éste nuevo lugar, porque los seres humanos son seres sociales, y viven en comunidad. Necesitan emprender nuevas acciones: tienen que conseguir agua, luz, saneamiento como elementos básicos. Saben por instinto que se tienen que unir para conseguir todo lo que les hace falta. Tarea que los degrada en cierto sentido, porque nunca habían luchado por esos servicios, solo debían pagar un costo fijo por usarlos, y ahora no solo lo van a pagar sino que además tienen que conseguir que se les habilite a usarlo. En la mayoría de los casos, los entes del Estado no reconocen el terreno²³ y les niegan dichos servicios, o el terreno no está en condiciones de recibirlo. Éstos hechos agudizan el sentimiento de exclusión que ya traían de pérdida que significa no vivir más en la ciudad. Se perciben dos actitudes frente a éstos contratiempos: por un lado están quienes se cargan de más de energía aún y logran mover a sus pares por la causa, por ejemplo conseguir que les habiliten la luz, y por otro, quienes se ahogan en las dificultades generando una nueva cultura con otros valores, que los hacen no gratos para la convivencia con los demás.

A modo de reflexiones finales . . .

La relación entre los vecinos y los referentes del ETM generalmente es fuerte. Se ha construido con el paso del tiempo, y por lo menos en parte, ella es fruto del trabajo de los Equipos Técnicos que trabajan en el barrio. Al comienzo de la

²³ Vale resaltar que los servicios por el Estado como UTE, OSE, ANTEL entre los requisitos para habilitar el servicio que brindan está el tener contrato de alquiler a nombre del futuro titular, o título de propiedad o algún garante que le habilite a vivir ahí, o número de padrón del terreno que se está ocupando, en algunos asentamientos nada de esto es posible.

relación, los vecinos se muestran un poco reticentes a interactuar. Hay una especie de descreimiento, originado quizás en previas intervenciones que no completaron sus objetivos. Esto, a la larga, posiblemente afecta la continuidad del trabajo en el barrio.

En las relaciones sociales analizadas, se observaron también fricciones entre los actores que las integran. Ello es producto del propio dinamismo de la aplicación

del Programa de intervención en el barrio. No hay que olvidar que se trata de un paquete de actividades diseñado en forma previa que luego se aplica en el barrio, intentando articular las demandas de los vecinos, y sus necesidades reales, con las posibilidades que en diferentes grados permite el Programa. Los miembros de los ETM's entienden que la fricción se debe a que no siempre disponen de actividades adecuadas para desarrollar en el barrio, por lo menos hasta que no se van culminando las diferentes etapas previstas. Estos desfases se introducen a partir de los requerimientos burocráticos obligatorios ante la IMM, dónde los tiempos de los trámites son naturalmente más lentos ²⁴. Otro aspecto a considerar, es que desde el ETM no se les comunica a los vecinos todo lo que pasa dentro del PIAI. El ETM presenta el proyecto y debe aguardar a que se lo aprueben, de lo contrario vuelve al ETM para que se revisen asuntos puntuales de diseño.

Los técnicos, a pesar de reconocer aquello que sería conveniente realizar en primera instancia en el barrio, deben cumplir con un programa preestablecido, con metas a seguir a medida que transcurre el contrato. Por ejemplo, los informes que se elevan a la comisión del PIAI deben tener las metas realizadas, de lo contrario no pueden hacer efectivo el cobro de su salario. De todos modos, existe voluntad de parte de los técnicos, por un lado, para negociar con los vecinos sus demandas, y por el otro, para cumplir con los objetivos del PIAI. Pese a ello, es claramente perceptible la fricción entre el proceso burocrático y las necesidades reales de los vecinos.

Pese a las dificultades mencionadas, esta experiencia ha mejorado la calidad de vida de los vecinos en el barrio y se trabaja a buen ritmo. Pero es necesario

²⁴ El cambio de autoridades dentro del PIAI, que se debe al cambio de gobierno, implicó una demora en los trámites, pues las nuevas autoridades se interesaron en revisar todos los proyectos aprobados.

flexibilizar aún más los programas de políticas sociales porque los proyectos no siempre se pueden “aterrizar” si no se han construido con los actores sociales involucrados.

Las formas de integración barrial muestran un proceso ya maduro de consolidación en las relaciones sociales vecinales. Si bien se pudo constatar que existen diferencias en el entramado de actores sociales según cada barrio, estas diferencias, por lo general, no afectan el desarrollo de los Programas de intervención. Es de destacar que para que éstos alcancen sus objetivos, la participación social vecinal debe poseer por su parte cierto grado de consolidación, que permita apoyar el proceso de regularización. A vía de ejemplo, puede mencionarse la redacción de un reglamento de convivencia, que exprese de qué forma se puede convivir en el lugar. El mismo proceso de consolidación puede también reflejarse por las diferentes actividades sociales que se realizan en cada barrio, con el fin de integrar a los vecinos y motivarlos a participar.

Puede apreciarse también un desgaste entre los vecinos referentes que trabajan en lo social. Al parecer, ello radica en la falta de apoyo (o en “el cansancio de luchar”, como ellos le llaman) de los demás vecinos, lo cual termina por generar fricciones. Por un lado están los que trabajan activamente en lo social, tratando de lograr objetivos concretos para el desarrollo del barrio. Y por otro están los que ya no tienen interés en seguir trabajando ni apoyando esas causas. Si bien han logrado muchas acciones y mejoras para el barrio, y aún quedan cosas por hacer, no todos están dispuestos a seguir trabajando por el barrio.

Más allá de los problemas o elementos negativos señalados, la descentralización constituye un instrumento de profundización democrática, y parece conducir a una adecuada redistribución de poder político a través de las instituciones del Estado. Es constatable que de ésta nueva relación entre los ciudadanos y los representantes del Estado surgen ámbitos nuevos de participación, consenso y concertación social.

Suele reconocerse que el Estado, en determinadas áreas, cumple un papel legitimante, y a partir de ello puede inferirse, como desafío relevante, la

importancia de generar criterios suficientemente transparentes, equitativos y objetivables para la transferencia de recursos. Si dicha transferencia no se hace efectiva, la descentralización nunca será completa.

Con el cambio de gobierno en la administración pública, pudo apreciarse un marcado impacto sobre las diferentes relaciones establecidas en el barrio. En comparación con la administración anterior y las correspondientes inflexibilidades del Programa, se percibe un cambio en la actitud de las nuevas autoridades. Ese cambio es identificado también por los actores vecinales. Se ha modificado, sin duda, la imagen que antes se tenía de las autoridades del PIAL, que en este nuevo período asume una connotación más humanitaria.

La nueva vida en los asentamientos produce nuevas identidades. También nuevos valores y códigos entran en vigencia. Los objetivos principales de la familia ya no son los mismos. El empleo ya no es la principal forma de vida. Por lo general se pierde confianza en el sistema laboral, y se percibe que los adultos no transmitirán a sus hijos hábitos de trabajo para ganarse la vida, dado que es muy difícil enseñar y transmitir valores en los que no se cree.

El ejercicio de ciudadanía parece otorgar ciertos beneficios a través de las diferentes formas que asume la participación. Al hablar de participación ésta puede concebirse como la contribución continua del trabajo de las personas individuales al colectivo, con el derecho a compartir decisiones y el disfrute permanente y proporcional de los beneficios obtenidos. En este sentido, entre las principales motivaciones para participar pueden enumerarse, sin pretender ser exhaustivos: el control sobre la propia situación, el acceso a bienes y servicios, la integración a procesos de desarrollo, el reconocimiento de sus derechos, necesidades y capacidades, y el aumento de la autoestima.

Más allá de éstas motivaciones, los grupos más vulnerables siguen tolerando dificultades de acceso a espacios de participación. En cuanto al vínculo 'participación social - proceso de descentralización', no debe ser entendido como una garantía automática del aumento de la capacidad de involucrarse de la población local. La elección de participar requiere ser incentivada, de manera que se considere más un beneficio personal y colectivo que un costo.

Bibliografía de los antecedentes

1. Álvarez, María José; "Asentamientos irregulares montevidéanos: la desafiliación resistida"; 2000. Tesis de Grado; Tutora Carmen Midaglia.
Licenciatura en Trabajo Social de la UdelaR.
2. Comisión para la normalización de Asentamientos irregulares; *"Asentamientos Irregulares. Programa para la regularización jurídica, social y urbanística"*. Ministerio de Viviendas Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, República Oriental del Uruguay; 1998.
3. Fundación para el desarrollo integral, INTEC y Unicef; "Infancia y adolescencia en los asentamientos irregulares. Uruguay; 1998.

Bibliografía general

1. AROCENA,J; "Para una lectura compleja del actor local en la globalización", en Desarrollo local en la globalización. CLAEH, 1999.
2. AROCENA,J; "El desarrollo local: un desafío contemporáneo". Ed. Taurus, 2001.
3. Bagnasco, A. Piselli, A. y otros. "El capital social. Instrucciones de uso". FCE. Argentina.
4. BECK,U; " *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*", Ediciones Paidós, 1998.
5. BOBBIO,N; Estado, Gobierno, Sociedad. Contribución a una teoría general de la política, Plaza & Janes editores, 1987.
6. BORJA,J; CASTELLS,M. "Descentralización y gestión urbana", Sao Paulo, 1990.
7. BUXEDAS, M., et al. "Exclusión social en el mercado de trabajo. El caso Uruguay." OIT-Fund. FORD, Stgo. De Chile, 1999.
8. CALDERON, F; DOS SANTOS,M. "Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina". Ed. Paidós Estado y Sociedad,1995.
9. Castel, Robert; "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado", 1997. México.
10. Castel, Robert: "la inseguridad social, qué es estar protegido?" Manantial srl. Bs. As. 2004.
11. DUVERGER, M; *Sociología política*, Paidós 1970.
12. De Sierra, G. Charbonier, B. "Descentralización y participación: los partidos y los actores directamente implicados en la experiencia de los centros comunales zonales (1990-1992). En: Participación ciudadana y relaciones de gobierno. Fesur. Ciedur.
13. EVERS,T; *Identidad: el lado oculto de los nuevos movimientos sociales*; en Materiales para el debate contemporáneo. CLAEH.

14. FLISFISCH, A. *Acerca del reforzamiento de la sociedad civil*, en Materiales para el debate contemporáneo, N° 12, CLAEH.
15. FIENQUILEVICH, S; (69 a 91) "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas" en Klisberg, B; Fondo de Cultura Económica Mexico DF 1993
16. GENTILE, FRIGOTO; *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. CLACSO. 2001
17. Gonzaga, L: " Planificación en la comunicación de proyectos participativos" Bs. As. 1996
18. HABERMAS, J; *Teoría de la acción comunicativa*; Tomo II, Taurus, Madrid, 1999.
19. HENGSTERBERG, P; KOHUT, K; MAIHOLD, G; *Sociedad Civil en América Latina. Representación de intereses y gobernabilidad*. Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
20. INFORME DEL PNUD Sobre Desarrollo Humano en Chile 2000.
21. Instituto de investigación de las naciones unidas para el desarrollo
22. Social; "La mano visible. Asumir la responsabilidad por el desarrollo social". Geneva, 2000.
23. JELIN, E; *¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG's en los años 90*; En revista Mexicana de Sociología, Abril, 1994.
24. KIMLYCKA, W; *Ciudadanía Multicultural*; Ediciones Paidós, Barcelona, 1990.
25. KIMLYCKA, W; NORMAN, W "El retorno del ciudadano" En: Cuadernos del CLAEH, 1996.
26. Kliksberg, B. "Pobreza, un tema impostergable. Desarrollo centrado en la gente" Ed. Alianza. México. 1993.
27. LECHNER, N "Condiciones sociopolíticas de la ciudadanía"; En: Informe de desarrollo humano, Chile, 2000.
28. LUKES, S; GARCÍA, S; *Ciudadanía, justicia social y participación*. Edición S. XXI, 1999.
29. MELGAR, A; *El gasto público social en Uruguay*. En: Las políticas sociales en el cono sur, UNICEF y CLAEH, 1994.
30. Denis Merklen; "Asentamientos en la matanza. La terquedad de lo nuestro." Buenos Aires, 1991.
31. NASSUNO, M; "Ciudadanía y control social". En: Bresse, P, Cunill, G, Paidós, Bs. As. 1998
32. Mendizabal, Nora: "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa". En: Estrategias de investigación cualitativa. Irene Vasilachis de Gialdino coord. Editorial Gedisa. 2006, Barcelona
33. MIDAGLIA, C "La ciudadanía social en el debate" en Ciudadanía en Tránsito. Perfiles para un debate . Política viva. Banda Oriental, Mdeo. 2001.
34. OSZLACK, O "La reforma del estado: una día después " En: La reforma del estado, más allá de la privatización.

35. Panizza, F. y Perez Piera, A.; *"Estado y sociedad"*. Fesur; Uruguay, 2000.
36. PASQUINO, G; MORLINO, L; PANEBIANCO, A y Otros. *Manual de ciencia política*, Alianza universidad textos, Madrid, 1996.
37. Pizzorno, A, Birubaun, P, *Los límites de la Democracia*; Cuadernos del CLACSO, 1985.
38. A. Pizzorno: Introducción al estudio de la Participación Política. FCU N°25 Serie Ciencia Política
39. QUESADA, F. *Filosofía política, ideas políticas y movimientos sociales*, Trotta, Madrid, 1997.
40. REILLY, C; *Nuevas políticas urbanas, las ONG's y los gobiernos municipales e la democratización latinoamericana*, Arlington, 1994.
41. REBELLATO, J; *La encrucijada de la ética, Neoliberalismo conflicto norte - sur, liberación*. MFAL. 1999
42. Revista de Ciencia Política N° 9 FCU, 1998.
43. Serie mujer y desarrollo, N° 52 "Entender la pobreza desde la perspectiva de género" Cepal - UNIFEM - República de Italia - Santiago de Chile, 2004.
44. SOMMERS, M "Hacia una sociología histórica de la ciudadanía" En: *Ciudadanía, justicia social y participación*. LUCKES, S; GARCIA, S. Edición S. XXI, 1999.
45. Supervielle, M. y Quiñones, M. "De la marginalidad a la exclusión Social. Cuando el empleo desaparece". ALAST. Ponencia. La Habana. Setiembre.
46. TOURAINE, A. *"Las pautas de acción colectiva"*, en Revista Paraguaya de Sociología N° 60, pág. 9 a 37. Mayo - Agosto de 1998.
47. TOURAINE, A. "América Latina, política y sociedad", Espasa Calpe, Madrid, 1993.
48. Taylor, S. J. y Bogdan, R. "Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Paidós Studio Buenos Aires, 1986.
49. Veiga, D. Y Rivoir, Ana Laura, "Desigualdades sociales y pobreza urbana: Asentamientos precarios en Montevideo" Facultad de Arquitectura, revista de vivienda popular N° 11. Noviembre 2002.
50. VIEIRA, L. En: Bresse, P, Cunill, G, Paidós, Bs. As. 1998
51. Veneziano, A. 2001 « Las redes de participación en el sistema descentralizado de la IMM : un estudio de las elecciones locales. En Laurnaga, M (comp) LA GEOGRAFÍA DE UN CAMBIO : GOBIERNOS MUNICIPALES, ELECCIONES LOCALES Y DEPARTAMENTALES EN URUGUAY. FESUR/INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA, MDEO.
52. IDES, "20 años no es nada... ¿no es nada?", Mdeo. 2004
53. Veneciano, Alicia "La participación en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo (1990-2000) Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina" 2005

54. Veneciano, Alicia. Ponencia "Seminario Interdisciplinario: descentralización y participación; reflexiones sobre Montevideo y experiencias regionales.