



**Universidad de la República  
Facultad de Ciencias**

**Monografía para optar al título de licenciado en Geografía  
Plan 1987, ciclo único**

# **Uso del territorio y planificación del espacio**

**Caso particular de estudio de asentamientos irregulares  
en la localidad de Paso Carrasco, Canelones, y su realojo  
en el período 2010-2015**

Autora: Silvia Ronzoni Bonilla  
Tutor: Dr. Lic. Juan Hernández Facio

Montevideo, Uruguay

2020

# **Página de aprobación**

**Tutor:** Dr. Lic. Juan Hernández Facio

**Tribunal:**

**Fecha:**

**Calificación:**

**Autora:** Silvia Ronzoni Bonilla

# Agradecimientos

Director del Departamento de Geografía: Dr. Lic. Juan Hernández Facio

Unidad de Gestión del Hábitat, Intendencia de Canelones (2007-2008): Raul Forne y Arqa.  
Helena Gallardo

Dirección General de Desarrollo Social, Intendencia de Canelones: Asist. social Rosario  
Espinosa y  
Ayte. de arquitecto Richard Burgos

Dirección de Planificación Territorial: Arq. Gabriel de Benedetti y Ana Mazón

Proyecto Cuenca de Arroyo Carrasco (PCAC) por Montevideo: Dr. Gonzalo Carámbula  
(2012-2013)

Dirección General de Gestión Ambiental, Educación Ambiental, Intendencia de Canelones:  
Mtra. Rosana Silva

Compañeros de la Intendencia de Canelones: Mitchel Quilici y Daniel Hernández

Alcalde del Municipio de Paso Carrasco: Luis Martínez

Referente social en la zona de Paso Carrasco: Karent Núñez.

*Gracias a su persona se pudo visitar las zona de asentamientos debido a su conocimiento del barrio.*

## Resumen

Durante muchos años se trató, por parte de los gobiernos nacionales, mitigar la formación y consolidación de los asentamientos irregulares en Uruguay, generados por causas económicas y sociales sin medidas firmes que pudieran erradicar el problema de fondo. Si bien han existido varias propuestas, estas no tuvieron los resultados esperados ya que no hubo un abordaje integral de la problemática.

A partir del año 2005, las autoridades nacionales se propusieron —mediante convenios internacionales— la participación efectiva de los gobiernos departamentales en la erradicación paulatina de los asentamientos irregulares instalados en los diferentes departamentos del país.

En el presente trabajo se presenta la puesta en marcha de determinados planes definidos con la consecuente finalidad y el correcto seguimiento en la localidad de Paso Carrasco, departamento de Canelones. Se describen la metodología, el financiamiento y la evolución de las propuestas desde el año 2010 hasta el año 2015.

## Summary

Here is explore the experiences of urban informal settlements resident in formal planning in Paso Carrasco, municipality of Canelones, Uruguay, from 2010 to 2015. The sustainable urban development is gathered with the participation of national and local governments, local communities, the private sector, professionals and other relevant state holders.

By readdressing the human settlements are planned, designed, financed, developed and managed by different actors and help to end poverty and hunger in all its forms and dimensions, reduce irregularities, promote, sustained economic growth and sustain the environment.

## Resumo

Con foco na inclusao social e no respeito ao meio ambiente, se incorpora la implantacao de infraestrutura, equipamentos e servicos , ordenamento da ocupacao e do uso do solo.

Se incluem a implantacao de redes de abastacimento de agua, esgotamento sanitario, drenagem pluvial, iluminacao pública. Tamben preveem a construcao de áreas de lazer e paisajismo. No caso das pessoas diagnosticadas pela Prefeitura do Paso Carrasco como situacao de risco ou inadequado ao uso residencial, as familias sao reassentadas em unidades habitacionais novas.

Trata se do uso de programa de urbanizacao e integracao de assentamentos precários informais coordenada en forma conjunta con el Gobierno Nacional e la Prefeitura do Paso Carrasco, Canelones, Uruguay, no periodo 2010 até 2015.

## **Palabras clave**

- Asentamientos irregulares
- Asentamientos urbanos
- Marginalidad social en Uruguay
- Población urbana
- Pobreza

# Tabla de Contenido

<b>Página de aprobación</b>	<b>II</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>III</b>
<b>Resumen</b>	<b>IV</b>
<b>Summary</b>	<b>IV</b>
<b>Resumo</b>	<b>V</b>
<b>Palabras clave</b>	<b>VI</b>
<b>Tabla de Contenido</b>	<b>VII</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. Objetivos</b>	<b>3</b>
2.1. Objetivo general	3
2.2. Objetivo específico	3
2.3. Definición del problema	3
2.4. Metas	3
<b>3. Presentación general del tema</b>	<b>5</b>
3.1. Descripción de la temática	5
3.2. Ordenamiento territorial	6
3.3. Relación entre espacio, territorio y ordenamiento	7
3.4. Historización del concepto de espacio	8
3.5. Evolución del concepto de espacio durante el siglo XX	9
3.5.1. Henri Lefebvre (1901-1991)	9
3.5.1.1. Primera tesis: El espacio como forma pura	9
3.5.1.2. Segunda tesis: el espacio social es un producto de la sociedad	10
3.5.1.3. Tercera tesis: el espacio viene a ser un instrumento político	10
3.5.1.4. Cuarta tesis: producción de las relaciones sociales y reproducción de determinadas relaciones	12
3.5.2. Teoría y Método de Milton Santos	12
3.5.3. Edward Soja (1940-2015)	14
<b>4. Sociedades modernas: Urbanización</b>	<b>17</b>
4.1. Definición del problema	18
4.1.1. Programas de regularización del uso del suelo	18
4.1.2. La problemática de los asentamientos irregulares en el contexto latinoamericano y en parte de Europa	19

4.1.2.1. Argentina	19
4.1.2.2. Colombia	23
4.1.2.2.1. Perfil de los consumidores de una ciudad periférica de Colombia como aproximación al estudio de poblaciones con recursos limitados	25
4.1.2.2.1.1. Metodología	26
4.1.2.3. Chile	28
4.1.2.3.1. Unidades espaciales de análisis	28
4.1.2.3.2. Índice de segregación. Ciudad de Santiago	29
4.1.2.3.3. Conexión con los problemas sociales	29
4.1.2.3.4. Relaciones con las políticas públicas.	30
4.1.2.3.5. Limitaciones y retos del barrio como dispositivo de planificación neoliberal en Chile	31
4.1.2.3.6. Ideología de barrio en las políticas urbanas	33
4.1.2.4. Brasil	37
4.1.2.5. Hábitat III	38
4.1.2.6. España	40
4.1.2.6.1. Experiencias desiguales en los procesos de erradicación y realojo	41
4.2. Antecedentes en Uruguay	42
4.2.1. Leyes y políticas públicas	43
4.2.2. Lineamientos estratégicos enfocados a la regularización de los asentamientos irregulares	46
4.2.2.1. PIAI	46
4.2.2.2. Plan Juntos	47
4.2.3. Otras soluciones	47
4.2.3.1. Techo	47
4.2.3.2. MEVIR. Comisión Honoraria para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre	48
4.2.4. La nueva clase media de Montevideo y del área metropolitana	48
4.2.4.1. Manifestaciones a nivel de la calidad de vida de la población	49
4.2.4.2. La pobreza urbana en el territorio metropolitano	49
4.2.4.3. El sistema de planificación del territorio metropolitano	51
4.2.4.4. La gestión a escala microrregional en el departamento de Canelones: una experiencia innovadora	51
<b>5. Evolución cronológica de los lineamientos estratégicos</b>	<b>53</b>
5.1. Principios generales de intervención	55
5.2. Componentes de los proyectos	56
<b>6. Génesis de Paso Carrasco</b>	<b>58</b>
6.1. Dinámica socio residencial y usos del suelo	59
6.2. Topografía y características del terreno	60

<b>7. Metodología</b>	61
7.1. Revisión de archivos dirección general de desarrollo social	61
7.1.1. Información sobre la zona priorizada para el inicio del proyecto de relocalización de familias en Paso Carrasco	61
7.1.2. Trabajo con las familias a relocalizar	62
7.1.3. Pautas para las entrevistas en profundidad	62
7.1.4. Agrupamientos familiares y sistemas de cuidados	63
7.1.5. Alternativas habitacionales	63
7.1.6. Anteproyecto de relocalización	64
<b>8. Conclusiones</b>	65
<b>9. Epílogo</b>	66
<b>10. Anexos</b>	68
10.1. Cronología: Monitoreo y avances en la regularización de los asentamientos	68
10.2. Entrevistas realizadas	70
10.2.1. Entrevistas realizadas a referentes en relación al tema de estudio	70
10.2.2. Entrevistas realizadas a personas que habitan en Paso Carrasco	73
10.3. Imágenes	80
<b>11. Bibliografía Consultada</b>	94
<b>12. Bibliografía Referenciada</b>	95

# 1. Introducción

La problemática de los asentamientos irregulares en Uruguay es uno de los principales desafíos que la sociedad debe tratar de solucionar. Se puede considerar que los asentamientos son la ciudad que el país ha construido durante los últimos veinticinco años del siglo XX y que son el deterioro continuo de la economía nacional y del muy aceptable nivel de calidad de vida del país que había en ese momento.

El denominado Montevideo metropolitano incorporó procesos de verticalización en la década de los cincuenta como respuesta a los fenómenos recientes de urbanización y a las demandas de modernización del stock de viviendas de la clase media. A partir de la década de los setenta, la incapacidad de la sociedad y del Estado para proveer a la ciudad de viviendas adecuadas a una demanda creciente, generó dos manifestaciones:

- La transformación en vivienda permanente de las áreas originalmente balnearias implantadas en las proximidades del centro metropolitano en las que se alojaron las familias de clase media en busca de una mejor calidad de vida y a su vez, para usar de una manera más rentable las segundas viviendas ya construidas.
- La aparición masiva y continua en el tiempo de áreas de ciudad entre los intersticios de la trama y en sus periferias. (CSI Ingenieros, 2007)

Se debe mencionar que desde el punto de vista urbanístico —en general— se diferencian tres tipos de ciudad: la tradicional, la alternativa y la informal.

La tradicional, refiere a los entornos clásicos que en Latinoamérica alude a los cascos coloniales y a los diferentes ensanches previos al siglo XX.

La alternativa, refiere a los modelos surgidos de los congresos internacionales de arquitectura moderna y que tipológicamente se traducen en edificaciones en altura, en viviendas en bloques y en tiras, en complejos de alta densidad, esparcidos por todo el viejo entramado y concentrados en ciertos sectores, algunos de los cuales una vez fueron periféricos y otros siguen siéndolo.

Y por último, la vivienda informal, es aquella determinada por la autoconstrucción y la falta de planificación como en los asentamientos, cantegriles, villas miserias, favelas, etc., según se denominan en los diferentes países de Latinoamérica. (Álvarez Pedrosian, 2014)

El desarrollo urbano y territorial y su espacialización, han estado pautados por las desigualdades sociales, tanto en lo referente a las políticas emprendidas por las instituciones,

como por los movimientos migratorios de los habitantes desplazados, lo que lleva a considerar que la espacialización es también movilidad.

La población de los bordes periféricos ha desdibujado los límites de la ciudad, mientras que numerosas viviendas en las manzanas de las zonas consolidadas con servicios y comunicaciones, permanecen vacías. La polarización social se ha hecho visible en la espacialización, así como esta se ha consolidado crucial en las configuraciones subjetivas de los desplazados, lo que ya sabemos que sucede sobre la corrosión de la identidad a partir de la estigmatización de quienes habitan ciertos lugares etiquetados como rojos, peligrosos y violentos. Es así que la ciudad contemporánea muestra vacíos en las antiguas zonas consolidadas y se extiende a lo largo de cinturones y concentraciones de pobreza.

(Clichevsky, 2000)

## **2. Objetivos**

### **2.1. Objetivo general**

Brindar un panorama de las políticas públicas y de los programas desarrollados, tanto en algunos países de América Latina como en Uruguay con el fin de regularizar y realojar asentamientos informales.

### **2.2. Objetivo específico**

Identificar los lineamientos estratégicos diseñados e implementarlos en el Uruguay para regularizar los asentamientos informales y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Recabar información oficial sobre la zona priorizada de relocalización de familias del asentamiento informal Paso Carrasco y realizar entrevistas a informantes calificados de la zona.

### **2.3. Definición del problema**

La ocupación de tierras inapropiadas por parte de los habitantes del territorio estudiado, (municipio de Paso Carrasco) y su relocalización según proyecto interdisciplinario.

Paso Carrasco es una zona históricamente industrial que se densificó desde el punto de vista poblacional y en la cual se han generado conflictos entre la ciudad y la industria. Se trata de mitigar el impacto y —en algunos casos— se tiende a relocalizar algunas industrias

### **2.4. Metas**

Se asignarán un total de doscientas viviendas nuevas a los habitantes en condiciones más críticas de los asentamientos de la localidad en estudio. Se tratará de llegar a la población mediante entrevistas organizadas y estandarizadas por las trabajadoras sociales explicando los

procedimientos y cambios a realizar y de esa manera trabajar en conjunto y obtener el consentimiento de los habitantes de los asentamientos. Es un proceso que estará acompañado por especialistas en todas las etapas, tratando de cubrir todos los aspectos posibles, conociendo la situación de vulnerabilidad de las personas y los conflictos que puedan originarse. Las viviendas serán construidas entre los años 2010 y 2015.

## 3. Presentación general del tema

### 3.1. Descripción de la temática

Este tema se debe abordar en relación a la fundación de pueblos y villas hacia mediados del siglo XIX en que se iniciaron los amanzanamientos en la periferia de Montevideo, según señalan Cecilio, Curiel y Spallanzani (1999); y respondiendo al fuerte crecimiento demográfico en la tercera mitad del siglo XIX, el sector privado se convirtió en el actor principal de la expansión urbana vía el mercado inmobiliario. La forma dominante era la cuadrícula en relación a la distribución interna de los centros poblados, pero con la construcción de las líneas de ferrocarril por capitales privados ingleses, los primeros tramos se usaron como transporte intraurbano para acceder con fluidez hacia fraccionamientos relativamente distantes.

Con argumentos de tipo «higienistas» se ofrecieron a la venta lotes demarcados sin proyectos de nuevas urbanizaciones, se fraccionaron tierras de diverso valor, por parte de actores inmobiliarios privados. Los nuevos habitantes de Montevideo —en su mayoría migrantes europeos— pudieron acceder a la compra de lotes de bajo precio, con financiación a largo plazo (treinta años). Se intentó regular el proceso, pero las normas elaboradas y aprobadas no resultaron aplicables. Recién a comienzos del siglo XX el estado asumió roles urbanísticos, llamando a un nuevo concurso para el trazado de las avenidas de la ciudad. (Viana, 2005).

Fue fundamental el desarrollo de los medios de transporte, ya que provocó la aglomeración del tejido urbano y la lógica del mercado inmobiliario, empujando el desplazamiento en sentido horizontal y alejando los trayectos. Por eso se dice que la ciudad capitalista concentradora de los medios de producción y de la fuerza de trabajo, es abierta y de un crecimiento horizontal indefinido, pudiéndose afirmar que la expansión horizontal es la respuesta al funcionamiento del mercado inmobiliario. Esta expansión horizontal fue posible por la adquisición individual —en caso del automóvil— y en forma colectiva en el caso del ferrocarril, los tranvías y los ómnibus.

La característica «abierta» refiere a que no tiene bordes definidos, hay límites imprecisos entre lo urbano y lo rural, se compran áreas rurales y se subdividen y se venden como si fueran terrenos urbanos.

Otro aspecto a considerar es la densidad de población: la mayor concentración se comienza a ubicar en la periferia, ya que ahora tiene accesibilidad a esas tierras de menos valor gracias al desarrollo de los medios de transporte. Este desarrollo hizo que se generaran los corredores metropolitanos, dejando a su lado localidades, incontables lotes, fraccionamientos, villas y otras entidades de población —en mucho de los casos— sin ninguna relación con su origen y fundación. (Portillo, 2009)

## **3.2. Ordenamiento territorial**

Según Florencio Zoido Naranjo (1998) la ordenación del territorio es especialmente una función pública, una política compleja que debe apoyarse en instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos, entre otros) sobre prácticas administrativas y en aportaciones pluridisciplinarias, entre las que cabe un papel propio y relevante a la geografía. En tanto que función política o pública, la ordenación del territorio es sobre todo un instrumento y no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos.

Sobre el territorio, se puede definir como el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad o a un ente de cualquier naturaleza física o inmaterial. Cuando este se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto en común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva. En definitiva en el espacio geográfico en el que se vive, que corresponde manejar y administrar para el bien de los individuos y de la comunidad.

Sobre la ordenación, el término se utiliza en relación a la distribución física de los hechos en el espacio para indicar cómo se localizan, pero con frecuencia incluye también un matiz positivo de disposición adecuada o conveniente hasta llegar a convertirse en canon o regla de distribución.

A la disposición, en el espacio geográfico de determinados hechos naturales (estructuras geológicas, red hidrográficas, tipos de suelos formaciones vegetales, etc.) o de origen humano (localización de asentamientos, trazados de redes de comunicación, entre otros), se le atribuye generalmente un sentido estructurante o de mayor significación para el conocimiento y utilización del territorio.

Sobre la política de ordenación del territorio, se debe expresar que es la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio, especialmente de aquellos a los que se les atribuye un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan.

### **3.3. Relación entre espacio, territorio y ordenamiento**

La percepción del medio se realiza mediante el acto de la decisión, el cual está directamente relacionado con la imagen que el ser humano se forma del medio, el comportamiento espacial es función de la imagen y la imagen es el lazo del ser humano con su medio.

Cada grupo humano tiene una percepción propia y particular del espacio que ocupa y que —de una u otra manera— le pertenece, por lo tanto, el espacio geográfico es un espacio percibido y sentido por el hombre tanto en función de sus sistemas de pensamiento como de sus necesidades.

El espacio geográfico se puede concebir, desde un punto de vista antropocéntrico como:

- El medio real objetivo, exterior al individuo y perfectamente cuantificable.
- El medio operacional en el cual se realizan las acciones de los seres humanos, que constituye el espacio de la actividad de cada grupo humano.
- El medio del comportamiento, como aquel que parte del medio perceptivo que motiva directamente una acción o que provoca una respuesta de comportamiento.

De acuerdo con Dollfus (1976), el espacio geográfico es el espacio accesible al hombre, y a pesar que todos vivimos en un espacio geográfico, no es operacional en su totalidad: somos conscientes de una parte de él y solo a una parte de él reaccionamos.

Desde el punto de vista dinámico existen tres tipos de espacio:

- El espacio natural, considerado como aquel que no ha sufrido alteración alguna por la acción del hombre.
- El espacio modificado, entendido como el que sufre la acción directa o indirecta del hombre y que genera una transformación del medio, no siempre en forma de deterioro sino como una forma de transición.
- El espacio ordenado, el cual es el reflejo de la acción meditada, concertada y continua del hombre sobre el medio natural.

El espacio geográfico se presenta entonces, como el soporte de una serie de sistemas de relaciones, determinándose unas a partir de los elementos del medio físico y las otras procedentes de las sociedades humanas que ordenan el espacio en función de la densidad del poblamiento, de la organización social y económica, del nivel de las técnicas, es decir de todo el entramado histórico que constituye una civilización. De esta generalidad surge la necesidad de percibir al espacio a través de una conciencia territorial que identifique el entorno y las relaciones que se guarden con él. En este sentido, el sentimiento de pertenencia a un determinado espacio aparece y se ve reforzado por factores como la delimitación de unidades territoriales y culturales. Por lo tanto, el territorio entendido como espacio geográfico, se va a constituir como un campo de relaciones sociales desarrolladas sobre una base de recursos naturales en constante evolución, con la característica de ser localizable y en consecuencia cartografiable, lo que permite referenciar los fenómenos y esquematizar los elementos que integran el espacio de acuerdo con la escala y las referencias adecuadas.

La formulación de los planes de ordenamiento como instrumento de planificación del desarrollo territorial, parte del reconocimiento de la identidad y diversidad regional expresada en unidades territoriales con oportunidades, limitaciones, potencialidades y problemas particulares. Estas unidades, al ser el soporte territorial de la planificación, concretan la dimensión espacial que exige la concepción de desarrollo integrado. El análisis integrado del territorio —entendido como diagnóstico— requiere de una serie de definiciones previas del método, nivel de referencia, interdisciplinariedad y aproximación a la realidad en relación con la escala de trabajo.

### **3.4. Historización del concepto de espacio**

Los conceptos específicos de la geografía son: paisaje, escala, lugar, región, territorio ligados este concepto a límite y frontera, todos estos conceptos están atravesados por el concepto fundamental de espacio.

Hacia los años setenta, como parte de la corriente crítica en las ciencias sociales, aparece la geografía Crítica o Radical que —al igual que las demás ciencias sociales, recuperando el materialismo histórico— adoptó la idea de *Totalidad Dialéctica*, es decir, la idea de que el «todo» condiciona a las «partes», pero las «partes» también pueden modificar el «todo», o lo que es lo mismo: que las «partes» están contenidas en el «todo» y el «todo» está contenido en cada «parte», siendo la relación entre ellas, siempre conflictiva (siguiendo la lógica de

aparición de un conflicto, su superación, y a partir de ello, el establecimiento de nuevas relaciones).

Según esta teoría entonces, la geografía propone el concepto de *espacio social*.

Los soportes teóricos de esta escuela que permiten llevar a cabo una interpretación materialista de la espacialidad son los siguientes:

- La teoría de la *Triléctica del Ser* plantea que el hombre está constituido por tres dimensiones inseparables: la temporalidad, la práctica social, y la especialidad.

- A su vez, la teoría del *Tercer Espacio* propone que existen tres tipos de espacios que intervienen en la constitución de la espacialidad: el espacio físico (que es ese espacio que no se puede reducir: la distancia), el espacio mental (que son las ideas, ideologías, y representaciones que el hombre realiza para apropiarse del espacio) y el espacio social que es el resultado de esa apropiación del espacio por el hombre.

- Finalmente, la teoría del *Materialismo Histórico* sostiene que la práctica social del hombre es llevada a cabo mediante el trabajo, que está determinado por el modo de producción dominante que, materializado en una formación social y económica específica, es quien actúa sobre el espacio, dando lugar a la reproducción del espacio social.

### **3.5. Evolución del concepto de espacio durante el siglo XX**

Este concepto ha sido abordado por diferentes pensadores y geógrafos, entre los cuales —y más relevantes— se destacan:

#### **3.5.1. Henri Lefebvre (1901-1991)**

Este autor menciona al espacio como el lugar de la reproducción de las relaciones sociales de producción. Describe brevemente cuatro formas de concebir al espacio y las denomina como tesis o hipótesis.

##### **3.5.1.1. Primera tesis: El espacio como forma pura**

Esta primera forma de comprender al espacio excluye a la materia. El espacio ideal representa la imposibilidad práctica y material de transformación de la materia natural y social, así como las estructuras de la sociedad.

El espacio aparece como independiente de toda acción humana, aparece como un punto de partida y no como un proceso de síntesis. El espacio se considera como estado puro y que luego es transformado por arquitectos y urbanistas a través del dibujo. Posteriormente ese dibujo induce a elementos externos del espacio a su transformación a través del uso de maquinarias especiales que crean planos y transportan el material en este caso para llenar o colmatar depresiones y transformar lo que inicialmente estaba en estado puro y en equilibrio con la naturaleza. (Lefebvre, 1976)

### **3.5.1.2. Segunda tesis: el espacio social es un producto de la sociedad**

Perspectiva desde el materialismo tradicional que concibe las condiciones materiales de existencia objetivadas como punto de partida de la relación sujeto-objeto pero su potencia teórica es limitada porque concibe a la materialidad como objetiva, sin subjetividad.

El espacio social como producto de la sociedad es un avance del materialismo tradicional en la comprensión del espacio, pero al igual que la perspectiva idealista, esconde tras sus conceptos determinadas aspiraciones sociales.

La complejidad de la relación sujeto-objeto es reducida por el materialismo tradicional a la objetividad, en donde la actividad humana material no aparece como actividad objetiva.

El materialismo de Feuerbach reconoce la objetividad como aprehensible sensorialmente pero no a la propia actividad humana como objetiva.

La subjetividad es objetividad y viceversa, ambas son el resultado de la relación sujeto-objeto, unidad de proceso, una no se reduce a la otra, se producen y reproducen mutuamente.

El espacio social bajo esta perspectiva no explica cómo y bajo qué aspiraciones sociales llegan a tener tal o cual acomodo o sea su funcionalidad. El espacio social como producto de la sociedad constituye la objetivación de lo social.

Es un avance importantísimo en la aparición del mundo real como producto humano, sin embargo presenta un límite en cuanto al conocimiento de la estructura más allá de la nueva descripción de determinada configuración espacial. (Lefebvre, 1976)

### **3.5.1.3. Tercera tesis: el espacio viene a ser un instrumento político**

Esta tercera hipótesis es también resultado del pensamiento materialista pero desde la perspectiva del sujeto. Lefebvre lo diferencia así:

El espacio no sería ni un punto de partida (mental y social a la vez, como en la hipótesis filosófica) ni un punto de llegada (un producto social o el punto de reunión de los productos) sino un intermedio en todas las acepciones de ese vocablo, un procedimiento y un instrumento, un medio y una mediación. (Lefebvre, 1976 p. 31)

En esta hipótesis el espacio viene a ser un instrumento político intencionalmente manipulado incluso si la intención se oculta bajo las apariencias coherentes de la figura espacial. Es un procedimiento en manos de alguien, individuo o colectivo, es decir de un poder o un grupo que puede en ciertas ocasiones representar la sociedad gkibak, y en otros temas sus propios objetivos, por ejemplo los tecnócratas.

La representación del espacio estaría siempre al servicio de una estrategia siendo a su vez abstracta y concreta, pensado y apetecido, es decir proyectada.

El espacio no es neutro, el espacio es útil, es un valor de uso. Esta es la aportación de la tercera hipótesis a la construcción teórica del espacio. El espacio se piensa como instrumento político y como procedimiento, es pensado en relación a su valor de uso como medio-mediación.

Visto así, el espacio cumple la función correspondiente al cuerpo de la mercancía en el intercambio de valores. La expresión del valor no puede prescindir del valor de uso o del cuerpo de la mercancía. Valor de uso del espacio y poder relacionarlo con su utilización.

El valor es material, porque controla las herramientas, maquinaria, conocimiento sobre la población.

Las expresiones del poder tienen como medio-mediación al espacio. El espacio de esta tesis tiene una forma cualitativa específica: lo urbano. Se enfatiza la concentración de la fuerza del trabajo y los procesos de producción de las ciudades.

En función de esto se define la estrategia de:

consumo, reproducción de las relaciones sociales de producción, producción-consumo centralizado, urbanidad.

Esta tercera concepción del espacio queda sesgada al enfocar sólo la dirección política del producto espacio. Aquí se reivindica al sujeto como actor aunque con contradicciones. (Lefebvre, 1976)

#### **3.5.1.4. Cuarta tesis: producción de las relaciones sociales y reproducción de determinadas relaciones**

Esta tesis es un complemento a la tercera que antecede, añade a la concepción política del espacio la imprescindible consideración de la actividad productiva en el espacio.

Concepción de producción como producción-consumo, relaciones sociales productivas y consuntivas.

Las relaciones de producción constituyen el arreglo social en torno al proceso productivo o el lugar de los sujetos y objetos en la producción.

Esta cuarta hipótesis añade la reflexión en torno a la forma material, puntualiza las relaciones sujeto-objeto que se concretan en determinado espacio. Aquí se pone de manifiesto la finalidad general de la sociedad neocapitalista en el seno del producto espacio. La finalidad de la producción capitalista es el incremento del valor, las relaciones de los sujetos dejan de ser relaciones personales y pasan a ser relaciones mercantiles o sea como función mediadora del incremento del capital.

#### **3.5.2. Teoría y Método de Milton Santos**

Milton Santos, brasileño (1926-2001), abogado (titulado en Brasil) y geógrafo (titulado en Francia) brasileño. Realizó grandes aportes a la geografía humana y el urbanismo. Escribió más de cuarenta libros que colaboraron y colaboran en la comprensión de la globalización y los países del tercer mundo.

Inicia su libro con una serie de interrogantes para pensar una metodología de análisis del espacio, dentro de la geografía, que permita tener en cuenta los integrantes sociales y naturales que componen el espacio, pero a su vez busca incorporar en el análisis el tiempo y la historicidad, situación que le permitirá describirlo, definirlo, interpretarlo y, finalmente, encontrar lo espacial.

Cabe recordar que se está buscando un método que exceda la descripción

Una de esas preguntas es: ¿Qué es el espacio? Él plantea que el espacio (el cual está formado tanto por objetos naturales como artificiales) es una dimensión más de la sociedad, al igual que la dimensión política-institucional, la dimensión económica, la dimensión cultural-ideológica.

El espacio por ser una dimensión actúa como contiene y está contenido por las otras dimensiones. ¿Qué quiere decir esto? Que en el espacio van a estar contenidas cada una de

las dimensiones (nombrar) y que en cada una de ellas el espacio va a estar contenido. Esto hace que la esencia del espacio sea social.

El espacio está formado por los objetos geográficos más la sociedad (cada fracción de la naturaleza alberga una fracción de la sociedad actual). Es por esto que hablamos de un *espacio social*.

Al tener en cuenta los objetos geográficos y la sociedad, el espacio puede ser entendido a través de las formas y el contenido. Entendiendo a la forma como el aspecto en que se nos presentan los objetos del espacio, y al contenido como el sentido que tienen esos elementos para una sociedad dada y la función que cumplen en la misma. Es por ello que forma y contenido se vuelven inseparables.

La relación entre forma y contenido en un lugar determinado y en un momento dado es entendida como la localización. Santos dice que es «el haz de fuerzas sociales ejerciéndose en un lugar» (1985, pp. 8-20). Un lugar es un objeto o conjunto de objetos geográficos.

Al cambiar el contenido se produce un cambio en la forma (ya que estas contienen una fracción de la sociedad), dando como resultado un cambio de la localización.

Otros conceptos relacionados a la forma son: configuración espacial, paisaje y lugar. Y relacionado al concepto de contenido: tenemos los procesos sociales, el haz de fuerzas sociales.

Milton Santos (1985) se propone buscar un método que exceda la descripción de las formas y que tenga en cuenta los contenidos, sentidos y valores que la sociedad pone en todos los elementos así como también el tiempo y la historicidad.

Para ello, planteó que el espacio debe ser considerado como un todo, pero que para su estudio se lo divide en partes. Al final del análisis ese todo es reconstruido por cada una de las partes.

A cada una de las partes, Santos las denominará como «elementos del espacio». (1985, pp. 8-20)

Los elementos del espacio son los siguientes:

- Los hombres
- La demanda de cada individuo como miembro de la sociedad es satisfecha en parte por las empresas y en parte por las instituciones. Mientras que las empresas tienen como función esencial la producción de bienes, servicios e ideas; las instituciones producen normas, órdenes y legitimaciones.
- El medio ecológico es la base física del trabajo humano.

- Las infraestructuras son el trabajo humano materializado y localizado en forma de casas, plantaciones, caminos, etc.

La descripción de cada uno de estos elementos proporcionará información sobre las formas, mientras que su interrelación mostrará información sobre los contenidos. El estudio de las interacciones entre los diversos elementos del espacio es un dato fundamental del análisis, ya que de esta manera se recupera la totalidad social, es decir el espacio como un todo.

Los elementos pueden ser considerados como variables ya que en cada momento cada elemento cambia su función y su posición en el sistema temporal y en el sistema espacial. Produciendo un cambio de valor.

Estas variables están en relación unas con otras, pero estas relaciones no son solamente bilaterales, sino relaciones generalizadas. Las relaciones se dan entre los elementos a partir del todo conformando un verdadero sistema.

Cada lugar puede entenderse como un sistema ya que sus elementos interactúan según las propias condiciones del lugar. Dada la especificidad de cada lugar se hace necesario realizar una periodización que se ajuste a estas condiciones particulares. Es en este punto en donde el concepto de escala cobra sentido puesto que cuanto más reducido sea el lugar más detalle va a exigir la periodización

Además, como una misma variable cambia de valor según el período histórico, el análisis exige una periodización. Tal periodización es tanto más simple cuanto mayor sea la extensión territorial del estudio (los modos de producción existen a escala mundial), y tanto más compleja y susceptible de subdivisiones cuanto más reducida es la dimensión del territorio. Cuanto más pequeño es el lugar examinado, tanto mayor es el número de niveles y determinaciones externas que inciden sobre él. De ahí la complejidad del estudio de lo más pequeño.

### 3.5.3. Edward Soja (1940-2015)

Este autor hace hincapié en el fenómeno que se dio en los años noventa del siglo XX , se produce una transformación en el sentido de la importancia de la geografía y la perspectiva espacial, las diversas disciplinas comienzan a recoger a la geografía y a los estudios del espacio y a incorporarlos en sus trabajos interdisciplinarios. Este giro espacial se ha dado en todos los distintos niveles de formación de conocimiento, desde los más simples como la

ontología y la epistemología hasta los más recientes como los trabajos de tipo empírico y la práctica social.

En todos estos cambios, lo que se ha dado es una reafirmación de la importancia del espacio o también podríamos llamarlo un reequilibrio de los tres aspectos fundamentales del ser que son: el espacio, el tiempo y la sociedad, es decir la espacialidad, la socialidad y la historicidad, estos son los tres aspectos fundamentales del ser y operan a nivel de la ontología, la epistemología, de los estudios teóricos, empíricos y por último de la práctica. Entonces lo que se ha dado es un reequilibrio de la importancia que se le da a cada uno de estos tres aspectos.

Como Edward Soja consideraba aún importante el pensamiento dialéctico y también está de acuerdo con el concepto de Lefebvre, trata de expresar algo que él llama la dialéctica de la triplicidad, pero Soja le da un nuevo nombre que es la triáléctica, que de alguna manera es la dialéctica con tres elementos.

El primer espacio ha sido el estudio de la geografía por los últimos doscientos años, es el espacio físico o mundo físico.

El segundo espacio, es un espacio mental, el espacio concebido en términos de referible, lo que él llamó «representaciones del espacio» (n. d.). Es un espacio que tiene más que ver con lo subjetivo, con la imaginación, con la idea de los mapas mentales. Presentó una nueva forma de pensar la geografía en términos más subjetivos, más simbólicos relacionado con la simbología y la semiología fundamentales en la historia del pensamiento geográfico, es el cambio de pasar de un pensamiento más material a uno más idealizado denominado espacio imaginado.

A raíz de esto Soja propone un tercer espacio, es decir otro espacio que incluya a los otros dos. Se propone es un repensamiento crítico a ese dualismo en pos de lograr una ruptura del mismo para que se produzca una apertura y la posibilidad de un pensamiento geográfico más amplio.

Se produjo una ruptura radical con respecto a este dualismo y esto se inició en Francia a fines de la década de los años sesenta, en París a partir de la obra de Michael Foucault y Lefebvre. Hubo dos momentos que de alguna manera fueron el punto de partida de este concepto de tercer espacio. Una conferencia que dio Foucault en Francia en 1967 que se llamó «Otros Espacios», en esta *Otro* es algo diferente y Lefebvre afirmó que siempre hay otro significando su no satisfacción con el dualismo, ya que el dualismo representa el pensamiento de la modernidad y también conlleva a ese todo ese pensamiento binario que ha dominado el pensamiento de los últimos siglos.

Oposiciones binarias tales como: sujeto-objeto, hombre-mujer, blanco-negro, centro-periferia, primer mundo-tercer mundo, proletariado-burguesía, capitalismo-socialismo. Entonces ambos filósofos han marcado el punto de partida para que este nuevo concepto de un tercer espacio quiebre ese pensamiento dualista. Esto cambió hacia una lógica del ambos y además, es decir, un énfasis puesto en la combinación de ambos términos del dualismo y además del agregado de algo más, de otra posibilidad de llevar adelante el pensamiento geográfico.

Se hace referencia a que este concepto de tercer espacio ha sido tomado por otras disciplinas fuera de la geografía y se ha visto una evolución de las mismas, en lo que tiene que ver con la historia y lo social. Desde esta perspectiva esta nueva concepción espacial, puede llegar a ser ese elemento aglutinante de los distintos términos que estaban faltando, esa nueva conciencia centrada en el espacio vivido. Nuestro espacio vivido está modelado, dominado, por la política y la cultura y la dominación y opresión que ejercen sobre nosotros. Entonces esta es una nueva conciencia que nos lleva a nueva forma de subjetividad. Por esto se puede afirmar que existe una nueva acción centrada y ubicada en la producción social del espacio vivido.

Relacionando estos conceptos teóricos con el tema a considerar, ocupación de tierras municipales para la conformación de los llamados asentamientos irregulares desarrollamos los siguientes conceptos.

Según Clichevsky (2000) el hábitat informal (ilegal, irregular) implica en las ciudades dos formas de transgresiones respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. La primera es la falta de títulos de propiedad y/o contratos de alquileres y la segunda en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad, cada uno de ellos se concentran en diferentes tipos de informalidades en las cuales intervienen distintos agentes y que definen formas distintas de segregación urbanas. La segregación residencial significa distanciamiento y separación de grupos de población de una comunidad, puede concretarse en una segregación localizada o socio espacial, que es cuando un sector o grupo social, se halla concentrado en una zona específica de la ciudad, conformando áreas socialmente homogéneas o excluyentes (ausencia de integración de grupos sociales en espacios comunes a varios grupos. La segregación distingue dos tipos vinculados entre sí: la socioeconómica (nivel de ingreso, de instrucción y condiciones materiales de vida) y la sociocultural (idioma, nacionalidad, religión y etnia).

## 4. Sociedades modernas: Urbanización

Las nuevas ciudades son concentración de los medios de producción, trabajo y mercado, la convergencia de estos tres factores retroalimentan la urbanización. El capitalismo toma en consideración el valor enorme de la proximidad física para facilitar los procesos productivos buscando el valor facilitador de la proximidad. Se valora el tiempo, se impone una nueva noción del tiempo, la sociedad lo va a optimizar, ya que las personas que realizan el proceso productivo, tienen horarios para trabajar, para transportarse, por lo tanto las ciudades ofrecen efectos útiles de la aglomeración, ese valor adicional, que implica la aproximación física.

Definición de ciudad: espacios que ofrecen gran posibilidad de gravitación positiva, pero no alcanza la suma de personas y medios de producción, se necesita que la ciudad funcione de determinada forma para que lo haga debidamente.

Otros conceptos fundamentales son las condiciones generales de producción, factores que son necesarios que ocurren en la ciudad son infraestructura urbana y el equipamiento con sus respectivos servicios, saneamiento, agua potable, vial, salud pública y nociones de higiene, comercio y transporte. La infraestructura y equipamientos mencionados son necesarios para la concentración de población, trabajo y maquinaria.

Uso del suelo: el desarrollo de la ciudad trae consigo la ocupación del suelo. La urbanización actual tiene que ver con el asiento de personas y su articulación con el suelo. En la ocupación del suelo, la gran novedad pasa a ser la división y subdivisión de los padrones y parcelas que pasaron a ser objeto de cambio en el mercado pasan a disponerse mercantilmente. Existe una parte del suelo del dominio público, calles, vialidad, áreas verdes, ribera de ríos, arroyos, el resto del suelo está subdividido y está sujeto a comercialización. Fue necesario que las parcelas de suelo si son consideradas como mercancías, esa mercancía debe tener un precio, y cuál es la esencia del precio. El precio se explica por la materia prima y la cantidad de trabajo que encierra.

El precio del suelo se explica por la teoría de la renta del suelo. Según la teoría de David Ricardo (1817) la Renta del Suelo se compone de tres factores , renta absoluta, renta diferencial uno y renta diferencial dos, siendo el valor la suma de los tres componentes.

A continuación se definen los términos: renta absoluta, es la renta del propietario que la fija sólo por ser el único bien, yo dueño estoy capacitado para fijar el valor del suelo.

La renta diferencial uno, está relacionada con la naturaleza física y geológica.

La renta diferencial dos, está relacionada con la localización del suelo.

Cómo es que se llega a ese precio, las oscilaciones de la oferta y la demanda la determinan, la no existencia de demanda implica que no exista el precio.

Paralelamente surge o emerge el derecho a la propiedad privada. El acceso a la propiedad privada de algo está regida por los modos de adquisición al dominio de la misma , y a esto se llega por herencia o transacción. No se debe olvidar cuál es la esencia última de la propiedad. No es un atributo mágico, es un atributo social, porque implica que el conjunto de la sociedad acepta que las personas tengan derecho a la propiedad privada. Es una relación social porque supone un reconocimiento colectivo.

La vida urbana es una intensa socialización del espacio incluidos los de nuestra propiedad.

La renta del suelo en las ciudades capitalistas es un ordenador , determina un orden. Ese nuevo orden está pautado por las personas, ya que pueden acceder al suelo en función de sus ingresos o situación patrimonial, por eso se habla que la renta del suelo refleja un sociograma o lo que es lo mismo que una jerarquía social expresada en el territorio. Se considera un factor ordenador de las actividades y de las posiciones de residencia y esto lleva a una zonificación de la ciudad. (Álvaro Portillo, 2009).

## **4.1. Definición del problema**

### **4.1.1. Programas de regularización del uso del suelo**

Los programas de regularización poseen como objetivo explícito integrar definitivamente el hábitat irregular a la ciudad formal, aliviar la pobreza, reducir la violencia y exclusión social urbana. La regularización significa para la población que participa del proceso : seguridad de permanencia, reconocimiento de su propiedad e inversión y posibilidad de incorporación al mercado formal del suelo y la vivienda.

La regularización tiene dos enfoques: dominial y urbana. La dominial ha sido más implementada por poseer menor costo, seguridad de la tenencia y por la hipótesis de

mejora del hábitat cuando la población posee la propiedad. La urbana mejora los servicios de infraestructura, vivienda, equipamientos y aspectos ambientales.

La pobreza urbana se localiza, ya que la población no tiene muchas opciones, que hacerlo en tierras que no poseen interés para ser desarrolladas por el mercado formal, las mismas tienen severas restricciones desde el punto de vista del medio natural como del antropizado. Las situaciones más graves son dadas por la localización directa de la población en áreas de riesgo de diferentes tipos, en este caso de tierras inundables de lechos de arroyos y ríos.

#### 4.1.2. La problemática de los asentamientos irregulares en el contexto latinoamericano y en parte de Europa

La temática de los asentamientos irregulares y su realojo, así como al acceso al suelo urbano para la construcción de viviendas, ha sido abordado en diferentes países latinoamericanos y además en parte de Europa, la mayoría de las veces con apoyo de organismos internacionales.

Dentro del panorama latinoamericano se debe mencionar:

##### 4.1.2.1. Argentina

Según explica la Dra. en Arquitectura Daniela Gargantini, Universidad de Córdoba (2014), la problemática de la vivienda posee una estrecha relación o vinculación con las posibilidades de acceso al suelo urbano.

Indicadores como el aumento en un 500 % del precio del suelo en casi todas las ciudades del país evidencian esta situación y resaltan su interdependencia con la fuerte tendencia de concentrar el desarrollo inmobiliario en sectores de altos ingresos. Señala además, que la planificación urbana en Argentina ha estado históricamente sesgada hacia el diseño físico, concentrado en la ciudad legal o ideal y sin cuidado de la atención y consideración de una ciudad real. Unido a ello, la tierra se ha transformado en un mecanismo apetecible de capitalización o de sustituto de la falta de seguridad social, producto de un ambiente caracterizado por mercados de capitales débiles y por una inflación alta y crónica. Así, en las últimas décadas, se han expandido con rapidez grandes inversiones en el ambiente construido con notable autonomía de los procesos de

planificación urbana. Esta realidad ha favorecido el incremento del valor del suelo, como consecuencia de la creciente demanda en muchas ocasiones vinculadas al aumento del poder adquisitivo de productores locales y regionales, en particular por la actividad agropecuaria por la soja y a su vez, por el mercado financiero.

En el caso de estudio de la ciudad de Córdoba, entre los meses de noviembre del 2007 y febrero del 2013, según el periódico local cordobés La Voz, se indica que el valor de los terrenos dentro del anillo de circunvalación subió un promedio del 50 % o sea un 10 % por año y hubo zonas en las cuales se registró un alza del 70 %.

Ante estos escenarios, aún existiendo una creciente demanda bajo las formalidades de compra y venta, así como las informales relacionadas con tomas y ocupaciones a escala nacional en la Argentina, se han producido exiguos avances en políticas de planificación y generación de suelo urbano para sectores de medios y escasos recursos. Solo se han verificado acciones lentas asociadas con la regularización y el reconocimiento de los derechos adquiridos, procedente de la inercia que conlleva haber dejado la planificación como instrumento guía que posee el estado para promover el crecimiento organizado de la ciudad, a partir de la consideración de la necesidad, condiciones ambientales y sociales de los ciudadanos.

El acceso al suelo urbano se ha convertido en uno de los temas prioritarios a debatir por las agendas públicas, puesto que el mismo no solo constituye un elemento indispensable en el proceso de acceso a un hábitat digno, sino que es una condición tácita para obtener sentido de ciudadanía y movilidad social.

Se han generado procesos entre los que se destacan:

- Redemocratización y demandas por parte de la sociedad civil
- Reconocimientos de nuevos agentes sociales en la búsqueda de legitimar la necesidad de acceso a la tierra para la población urbana de medios y bajos recursos

Hubo casos de toma de tierras reproduciéndose mecanismos similares en diferentes municipios del país, capturando la atención de los medios y de los funcionarios públicos, Villa Soldati, Villa Madero, la matanza, Villa Lugano, Bajo Flores y Barracas.

Se ha notado una mayor conciencia de la reivindicación de derechos, esta conciencia creciente en el país ha conducido a la incipiente puesta en marcha de reformas institucionales y constitucionales que pretenden un reposicionamiento y redefinición del rol del Estado en materia urbana. Ejemplo de ello es Habitar Argentina.

Habitar Argentina es un proyecto (2013) de *Ley de Ordenamiento Territorial, Ley de Viviendas y Producción Social del Hábitat*. Programa Nacional de Regularización Dominial y Regularización del Procedimiento de Desalojos. Esto se ha impuesto en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos. Son indicios de que esta conciencia comienza a despertar en el contexto nacional.

Se detectó además un creciente interés por parte de los municipios vinculados a la obtención de mayores recursos propios (impuestos inmobiliarios y tasas urbanas) motivado por la fuerte centralización fiscal y política del estado nacional.

Se incrementó la cantidad de municipios que han implementado nuevos instrumentos para la intervención normativa y fiscal en materia urbana como herramienta de captación de ingresos y el estímulo a la constitución de sociedades públicas-privadas en el desarrollo urbano para beneficio de la comunidad.

Si bien existe el *Código Civil* argentino como principal cuerpo normativo, los municipios han podido modificar la fisonomía del derecho de propiedad al utilizar sus competencias locales relacionadas con la planificación urbana como función estratégica.

Se debe tener en cuenta además en las pautas de gestión, la función social de la propiedad, la inclusión de los sectores no dominantes en los procesos de decisión colectiva, la participación en la meta de los mismos, el control del funcionamiento del mercado y la protección de la sociedad para que las pautas de actuación estén cimentadas en dicho núcleo. De esa manera se pueden modificar las reglas de juego del mercado inmobiliario en el desarrollo de nuestras ciudades.

Para la Dra. en Arquitectura Cecilia Galimberti de la Universidad de Rosario (2013) el paisaje de la ciudad de Rosario (capital de la provincia de Santa Fe) ha pasado de ser un paisaje tradicional a imponerse un paisaje mucho más complejo, de transición, fracturado y efímero pero que al mismo tiempo se encuentra arraigado al territorio. Estos paisajes de la desigualdad, son objeto de una construcción social de gran complejidad que denuncia las relaciones de exclusión existentes entre la ciudad formal y la informal tanto espacial como social resultado de diversos conflictos entre ambas realidades a lo largo del tiempo. Se acentúa la fragmentación urbana y se confrontan los límites efímeros entre las diversas realidades conformando finalmente una situación territorial y social de difícil lectura y comprensión en su totalidad, que denuncia la complejidad de nuestros territorios urbanos actuales. La ciudad que antes prometía integración, solidaridad y seguridad ha sido reemplazada por una ciudad que separa los grupos y las comunidades manteniéndolas a distancia. Se enfrenta entonces un espacio

fragmentado, donde se separan por un lado los sitios especializados ,modernizados y competitivos y por el otro lugares que funcionan por fuera de los subsistemas orientados al mercado mundial.

Esta reciente sectorización se superpone en gran parte con los viejos límites económicos y sociales de la ciudad desde los cuales los territorios han sido segregados a partir de la posición social de los diversos actores urbanos y la relación de éstos con la tenencia del suelo, no obstante, el vínculo entre sociedad y espacio resulta esencial en la interconexión entre estructuras y relaciones sociales, como la relación dialéctica entre sociedad y naturaleza.

Como caso de estudio se toma la ribera del área metropolitana de la ciudad de Rosario, ubicada al noroeste de la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina. La relevancia de dicho borde costero radica en que define la identidad de toda la región del gran Rosario desde sus orígenes.

Actualmente constituye el ámbito productivo y económico más importante de la provincia, donde se localiza su principal cordón industrial.

Durante la segunda mitad del siglo XX comenzó un movimiento migratorio interno desde otras provincias más alejadas, debido a la falta de empleo, trabajo, inundaciones o diferentes precariedades, dando lugar a los primeros asentamientos irregulares de la ciudad al no poder ésta dar o brindar la suficiente tierra para tal fin.

Luego se sucede el golpe de estado entre los años 1976 y 1983 agravando la crisis económica e institucional ya instalada. En las décadas siguientes continúa el aumento de la desigualdad, mayor concentración de riquezas en determinados grupos sociales, disminución de la ocupación laboral, precarización de las condiciones de trabajo, aumento de la subocupación y tercerización, acelerando el proceso de marginación con la exclusión de amplios sectores de la sociedad.

Al incrementarse los asentamientos irregulares esto trae aparejado una situación conflictiva en relación al uso del suelo y de la propiedad de la tierra. Estos nuevos asentamientos en la zona costera están marcados por condiciones de precariedad y rotura de círculos sociales entre los ciudadanos. Los mismos se encuentran localizados en áreas de barrancas con problemas de erosión, peligro de derrumbes, inundación y problemas de contaminación. La mayoría carece de servicios básicos y de infraestructura.

Muchos de estos asentamientos se encuentran flanqueados por clubes privados, marinas privadas, barrios countries, centros educativos, barrios privados e industrias.

Al estar arraigados en estas zonas costeras, gran parte de su población se dedica a la pesca artesanal, la cual se encuentra altamente contaminada por las cercanías de una industria papelera.

Como resultado de esta fragmentación, se destruyen territorios antiguos e históricos. De este modo el territorio resulta abierto y en permanente dialéctica entre sus componentes humanos, naturales, históricos y contemporáneos.

Desde lo público hay que apuntar hacia una sociedad integrada. La cuestión es ir entendiendo la lógica de la transformación e incorporar elementos que permitan una evolución. Para ello se requiere implementar políticas públicas que permitan fracturar el círculo vicioso de la pobreza en el cual muchos ciudadanos están inmersos.

#### **4.1.2.2. Colombia**

Para la Dra. Melanie Lombard doctora en planificación urbana, Cali, Colombia (2012), en Colombia la población se encuentra bastante urbanizada, representando un 76 % de la población total que es de unos 43 millones de habitantes. Se considera que Colombia es la cuarta potencia económica de Latinoamérica y tiene un grado de alfabetización de un 92 %. Colombia no ha sido exenta de crisis económica, de inflación, corrupción pese a los notables recursos naturales que posee como petróleo y carbón.

Uno de los asentamientos informales más grandes de América Latina es Aguablanca, localizado en las afueras de Cali, capital departamental del valle del Cauca, siendo la segunda ciudad más poblada luego de Bogotá.

En el escenario nacional la planeación en Colombia está a cargo del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que proponen objetivos generales para guiar políticas departamentales y municipales. En la práctica la planeación se lleva a cabo en el ámbito municipal y se divide en planeación de desarrollo social y ordenamiento territorial o planeación urbana. Dentro de la planeación del desarrollo social se integra un amplio conjunto de políticas sanitarias, educativas y laborales lo que implica una comunicación horizontal y vertical entre los diferentes órdenes de la sociedad civil.

Los instrumentos principales de planeación del gobierno municipal de Cali son el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Los municipios están divididos en comunas en donde se eligen las Juntas Administradoras Locales, las cuales a su vez participan en el desarrollo de planes y programas haciendo

seguimientos y controlando la prestación de servicios públicos y la distribución de los fondos municipales. Cada comuna está subdividida en barrios con su correspondiente Junta de Acción Comunal que representa a la comunidad y ayuda a gestionar servicios públicos ante las entidades públicas dentro del ámbito de los barrios. Las herramientas de planeación como el POT son cruciales en este estatus legal de áreas.

Resultados: legalización, apoyo y estancamiento.

El distrito estudiado de Aguablanca es un área plana y pantanosa en el sureste de Cali y tiene las comunas más pobres y violentas de la ciudad. El barrio Belisario Bentancourt, ubicado en ese distrito, fue fundado en una franja entre dos lagunas, consta de una carretera larga inclinada con escasa pendiente, casas a ambos lados y solo una entrada y salida. Esta tierra de propiedad privada fue invadida por ocupantes de la costa del océano Pacífico y la región sudoccidental de Colombia. Sus primeras casas fueron construidas con madera, bambú y cartón. El agua se recogía de un pozo o se traía de otros barrios y la electricidad provenía de un solo transformador que los residentes reparaban cuando se dañaba, lo que significaba que la mayoría usaba lámparas de petróleo.

Las lagunas eran —y siguen siendo— usadas como alcantarillas abiertas. El lote de las viviendas alojan a tres mil quinientas personas con hacinamiento severo, habitando dos o tres familias cada propiedad. El estrato socioeconómico del barrio es el de pobreza absoluta. En su mayoría la actividad comercial en el barrio es informal, con muchas tiendas pequeñas y criaderos de cerdos. A su vez, hay un número importante de habitantes que se desempeñan como recicladores.

Los habitantes de este barrio no tienen propiedad legal sobre la tierra, lo que se supone que los hace vulnerables frente al desalojo. Según el Gobierno Municipal, este barrio es un asentamiento humano en vías de desarrollo, como tal figura en el POT de Cali.

Para los residentes —quienes han luchado por hacer del área un lugar habitable— su meta permanente ha sido la legalización de la tierra, lo que obligaría a las autoridades municipales a invertir en los servicios públicos y los protegería de otros intentos de desalojo.

El estatus informal del barrio hace que los mecanismos formales de participación sean limitados e incoherentes. En general el apoyo para los residentes del barrio ha sido escaso y limitado, así como también el de las ONG. La falta de apoyo y la incertidumbre continua hacen que la comunidad solo pueda participar en la planeación

por medio de sus propias iniciativas, las cuales son las responsables de muchos de los logros en el barrio.

Los participantes de la investigación opinaron que los servicios comunitarios eran deficientes. La falta de instalaciones como escuelas primarias, puestos de salud, y áreas recreativas perjudican a la comunidad. Existen dos construcciones comunitarias en el barrio, un comedor comunitario y una caseta comunal, pero su uso es limitado debido a las rivalidades de los líderes de la población o a los robos que en sucesivas ocasiones han dejado despojado al comedor.

El Gobierno Municipal ha estado pensando en su realojo hacia otras áreas, ha encontrado resistencias en la población que le exige la regularización de la tierra o el suelo. Esta actitud ha sido tomada, deja entrever una falta de voluntad política y de recursos financieros para completar el proceso básico de la mejora de servicios, por este motivo los habitantes recurren a prácticas de planeación denominada insurgente.

A manera de información complementaria se agrega el siguiente estudio el cual refleja los hábitos de consumo de la población de bajos recursos económicos.

#### 4.1.2.2.1. Perfil de los consumidores de una ciudad periférica de Colombia como aproximación al estudio de poblaciones con recursos limitados

El estudio de Juan Manuel Andrade Navia *et al.* (2018) se centralizó en los consumidores con recursos limitados en la ciudad de Neiva, región periférica de Bogotá, Colombia, profundizando en aspectos como los estilos de vida, hábitos de compra y consumo, valores y expectativas. Al estudiar las razones culturales de los consumidores de recursos escasos, se tomó como base el modelo cultural de Schein (1985), quien propuso la estructura de *iceberg* en la que se encuentran los tres elementos centrales interrelacionados entre sí: artefactos y conductas que se refiere a las construcciones sociales, valores generalizados sobre lo que es deseable para una persona o sociedad y que afectan el comportamiento.

Los valores de los individuos, parecen tener un efecto significativo en su conducta de consumo, generalmente refuerzan la creencia de que ciertas conductas o resultado es deseable. Con frecuencia son parte de la propia personalidad y determinan actitudes específicas.

#### 4.1.2.2.1.1. Metodología

Consistió en la realización de cincuenta entrevistas en profundidad. Para establecer un perfil general de los consumidores de menores ingresos se definieron cinco dimensiones: condiciones de vida, valores, creencias religiosas, cotidianidad, hábitos de compra y consumo.

La recolección de información se efectuó mediante una entrevista guiada la cual contenía una serie de preguntas organizadas. La información recopilada fue analizada a través de la metodología de análisis de contenido, que permite obtener un análisis objetivo y sistemático que facilite alcanzar la confiabilidad del estudio. El mismo se llevó a cabo entre los meses de febrero y mayo del año 2017.

Los puntos evaluados fueron:

- Condiciones de vida.
- Entorno: accesos en buenas condiciones, servicios públicos existentes, agua, energía eléctrica y gas domiciliario.
- Vivienda: propias y arrendadas. Estas cuentan con diferentes áreas como cocina, baño y habitaciones bien delimitadas.
- Constitución del hogar: grupo familiar compuesto por cuatro personas, entre padres e hijos.
- Artículos del hogar: predominan televisor, heladera y equipos de sonidos. Estos se encuentran en buenas condiciones (en funcionamiento) pero se destacan modelos un tanto antiguos.
- Nivel de educación: el nivel más bajo se da en los padres(en algunos casos el nivel educativo es completo). En los hijos se dan estudios de bachiller, estudios técnicos (tecnológicos) y profesionales.
- Valores: de acuerdo con Schwarz (2001) las personas definen los valores como metas deseables que varían en importancia y sirven como principios de vida. Los valores representan metas conscientes para el correcto funcionamiento y supervivencia de los grupos.
- Familia: se la considera como un valor cultural. Se puede definir como el conjunto de personas que viven en una casa y ejercen influencia en la formación de valores y comportamiento para que sus hijos se adapten al medio que los rodea. Según los entrevistados la familia se soporta en aspectos como unión, armonía,

amor, honradez, respeto, honestidad, disciplina, responsabilidad y obediencia. También se incluyen los conceptos y vivencias de ayuda mutua, solidaridad, unión y bondad.

-Éxitos, sueños: las personas manifiestan constante y reiterado deseo de superación. Metas como estudios, trabajos, ahorros; lo ven como el camino para progresar. Las metas son parte de los sueños; se ubican en un plan de lucha y esfuerzo constante.

- Problemas: se asocian a la economía familiar y a la seguridad de la zona.

11. Religiosidad: se aprecia el rol de importancia que se le otorga a un ser superior denominado «Dios» dentro de su destino, un ser superior que le da fuerzas para seguir trabajando.

- Recreación: se refiere a cualquier tipo de actividad agradable o experiencias disfrutables y socialmente aceptables que se desarrollan dentro del ocio en forma individual o colectiva. Las actividades son: mirar televisión, escuchar música, descansar, orar, leer, jugar al fútbol, salir a pescar con los hijos, entre otras.

- Creencias encontradas: agüeros para la suerte. Cada fin de año se utilizan para la prosperidad ante un nuevo año que se inicia.

- Percepción negativa del dinero fácil: se relaciona el dinero fácil con el narcotráfico, deshonestidad, robos, etc.

- Celebración de fechas importantes: Navidad, Fin de Año, San Pedro.

- Cotidianidad y rutina: la semana transcurre entre el trabajo, el estudio y la actividad del hogar.

- Hábitos de compra y consumo: la gente mayor prefiere las tiendas y comercios del centro de la ciudad. Las personas menores a cuarenta años prefieren los centros comerciales. En general los comestibles se compran cada quince días, con el fin de economizar. No se realizan compras todos los días; se planifican y se basan en la búsqueda del ahorro.

- Ropa y calzado: se realizan compras por el deterioro del mismo. En general los adultos se compran ropa una vez al año. Mientras que los jóvenes y niños dos veces al año. En todos los casos se aprovechan las épocas de bajos precios u ofertas.

- Telefonía móvil: la mayoría de las personas tiene un equipo con sistema prepago, siempre operativo y con minutos disponibles. En la mayoría de los hogares el padre o jefe de hogar tiene dos equipos, uno propio y otro del trabajo.

Se puede concluir que en general, los segmentos estudiados, tienen un perfil que coinciden en manifestar que la situación es muy difícil pero la lucha es constante. A su vez piensan mejorar su situación económica o tener éxito, con la convicción que se llega a superar, con el estudio y el trabajo.

### **4.1.2.3. Chile**

Según Javier Ruiz-Tagle, de la Universidad de Chile, Santiago (2012), para definir el nivel socioeconómico de un hogar, las metodologías establecen un cruce entre el nivel educacional del jefe de hogar y la tenencia de una determinada cantidad de bienes como aproximación al ingreso. Solo se mide el consumo de bienes y no se estudia la relación entre el ingreso familiar y el nivel educativo.

Se han realizado otras mediciones: primero el estatus ocupacional, segundo el enfoque Weberiano que distingue entre clase, estatus y autoridad (utilizado en los países desarrollados), y por último, una visión más contemporánea que relaciona clase social con estilos de vida, distinguiendo gustos del lujo y gustos de la necesidad.

Hace falta agregar y tomar en cuenta un tema importantísimo y no siempre tratado como las diferencias de color de piel, rasgos faciales (asociados al origen indígena), color de pelo, altura, nombres y apellidos, dan paso a discriminaciones en diversas esferas.

#### **4.1.2.3.1. Unidades espaciales de análisis**

La población urbana se estaría midiendo en función de la economía que tienen sus componentes o residentes y la localización de su empleo, generalmente en el espacio central conformando un área metropolitana. Se ha visto un fenómeno desde el año 1992 hasta el año 2002 en Santiago: la disminución de la proporción de elites en los barrios acomodados tradicionales, lo que influyó en el traslado de muchas familias de elite a una periferia más lejana y el asentamiento de habitantes menos acomodados en su territorio a través de proyectos de alta densidad o de la construcción de viviendas sociales. Se vio un aumento de población en las comunas suburbanas.

#### 4.1.2.3.2. Índice de segregación. Ciudad de Santiago

Se optó por usar el índice de disimilaridad como principal herramienta de análisis. Este índice mide la igualdad con que dos grupos sociales se distribuyen en barrios que componen una ciudad. Para evitar errores de aproximación se optó por plantear la segregación en cuatro escalas distintas de análisis: comunas, distritos censales, zonas censales y manzanas. Se pudo ver que al no haber correspondencia entre las áreas de desagregación y las áreas de los grupos sociales, el índice pierde precisión.

Desde el punto de vista inmobiliario, se han desarrollado (o creado) barrios cerrados en comunas pobres, se vio una movilidad de las elites a estos terrenos de bajo valor y luego se efectuaron ventas a precios más elevados a través de un fórmula de condominio amurallado, lo que trajo como consecuencia la penetración de los barrios altos por grupos de menor nivel socioeconómico, que habían accedido a préstamos inmobiliarios y a títulos universitarios, lo cual les permitió obtener mejores empleos y remuneraciones, por lo tanto, poder ascender en la escala laboral.

Se ha detectado a lo largo de las décadas que las elites de mayor poder económico, provienen y se mantuvieron sin mezcla (descendientes de origen europeo); sin embargo, las clases medias bajas y bajas mantiene su origen intercambiado con descendientes mapuches y mestizos; esto ha quedado institucionalizado como clases sociales que hasta el día de hoy no se mezclan entre sí.

#### 4.1.2.3.3. Conexión con los problemas sociales

Se intenta correlacionar los parámetros y definiciones expuestas anteriormente con problemas específicos que se desprenden de la concentración de la pobreza. Se intenta realizar un traslado de una situación espacial (segregación) a problemas sociales como la delincuencia, el desempleo, el embarazo adolescente, etc. A su vez se ha reconocido un origen multicausal de los problemas sociales. Se puede explicar que la desintegración social se debe a la exclusión social en tres planos definidos, como lo son la precarización del empleo, la segmentación en el acceso a los servicios y a la protección social y la desvinculación entre base social y política formal.

Hay una conceptualización distinta que entiende a la fragmentación social como un problema que comprende cinco dimensiones: dispersión de la ciudad, segmentación y privatización de servicios, focalización de recursos, dualización de estructuras sociales y

espaciales y segregación residencial. De esta manera se puede creer que la crudeza de este fenómeno de fragmentación social podría estar en la raíz de las cuestionadas creencias sobre una equiparación entre desigualdades sociales y segregación residencial. Esto es la percepción subjetiva de esferas de socialización altamente separadas entre las elites y el resto de la población en Latinoamérica, cuya reducción numérica se da en los índices de desigualdad socioeconómica, supera los datos empíricos acerca de una menor segregación residencial.

La desigualdad social puede depender de políticas sociales y de la redistribución del ingreso vía impuestos y la segregación residencial puede depender de políticas de vivienda y mercado de suelos. Si bien estos problemas obedecen a procesos globales similares, tienen dinámicas temporales distintas. El traspaso de segregación a problemas sociales en su extremo puede llevar a un determinismo espacial, esto es a exagerar la influencia del medio ambiente físico sobre el comportamiento, negar variables intervinientes, asumir a las personas como pasivas y a tomar el entorno como una entidad no modificable. También enfatiza fuertemente la concentración de la pobreza, haciéndola ver como un elemento constituyente de la pobreza en sí misma.

Otro punto a considerar se refiere a la repetida idea de la desintegración social como caracterización de los problemas sociales que emanan de la segregación. En realidad el concepto de desintegración refiere a la incapacidad de los barrios para regular a través de su control social compartimientos que correspondan al conjunto de la sociedad. A su vez se relaciona con lo anterior la noción de una clase inferior que marca la tendencia a hacer de las clases más bajas un gueto y considerarlo como un objeto exótico. En definitiva se considera cuestionable la tendencia a asumir la concentración de la pobreza como fuente inequívoca de problemas y conflictos sociales.

#### 4.1.2.3.4. Relaciones con las políticas públicas.

Respecto a las políticas públicas para controlar la segregación, se proponen cuatro medidas: dispersión espacial de la pobreza, apoyo a la dispersión de las elites, cuotas mínimas de vivienda social por comuna y control de la especulación del suelo.

Se cree que se atribuye la idea de la geografía de la oportunidad, la cual plantea que el espacio moldea ciertas decisiones de vida, esto puede contener un sesgo neoliberal al suponer que la localización de las oportunidades o sea la proximidad física entre grupos sociales disímiles tendría la capacidad de corregir varios problemas al crear redes

sociales, debería seguir a los grupos más poderosos y repartirse sin tener en cuenta el rol de las instituciones en la redistribución de los recursos.

#### 4.1.2.3.5. Limitaciones y retos del barrio como dispositivo de planificación neoliberal en Chile

Según Luis Francisco Letelier Troncoso *et al.* (2018) existe una dotación importante de organizaciones sociales comunitarias en las que participan un número significativo de personas. Sin embargo, estas cuentan con un escaso poder para modificar el territorio.

La debilidad del tejido asociativo territorial chileno está vinculada con dos procesos: en un primer momento entre 1973 y 1989, con un proceso de destrucción del movimiento poblacional, actor con capacidad de opinión y acción en la ciudad y en la sociedad de entonces. Durante este período de dictadura militar el potente movimiento poblacional de las décadas 1960 y 1970 terminó refugiado en estrategias de subsistencia comunitaria, se alejó de la preocupación por la ciudad y por consiguiente terminó cultivando la desconfianza y el terror hacia lo político. En un segundo momento, entre 1990 y el presente, esta debilidad se vincula con un proceso de creación de un nuevo tejido vecinal, en el que las consecuencias de las políticas urbanas neoliberales como el crecimiento extendido, segregado y con entornos y equipamientos colectivos de muy baja calidad, se combinaron con las políticas de organización vecinal que estimularon la atomización, la competencia y la limitación de las agendas vecinales. Como resultado de esto se da la gran fragmentación organizacional de los territorios y la escasa capacidad de acción colectiva de los organismos vecinales para discutir o modificar los procesos de urbanización.

En este caso de estudio se sustentan dos hipótesis. La primera es que un elemento central en el proceso de creación y legitimación de un nuevo tipo de tejido asociativo ha sido la utilización ideológica de «barrio». Se asume que la acepción neoliberal de barrio funciona como un mecanismo que en primer lugar sirve para la producción social del espacio capitalista contemporáneo, es decir la creación de formas materiales y simbólicas que sostienen las relaciones de producción y acumulación del capital y en segundo lugar contribuye a la reproducción misma de ese espacio, es decir al mantenimiento y a la legitimación de acciones y configuraciones espaciales que promueven el desmantelamiento del estado, la mercantilización y la financiación de la

producción en la ciudad. Se hace necesario enfatizar por lo tanto la diferencia entre barrio como dispositivo ideológico, que guía las distintas prácticas sociales y que por añadidura señala que es lo que se puede hacer y lo que no y la «vida de barrio», es decir, las relaciones y prácticas cotidianas que producen y reproducen identidades y sentidos de pertenencia.

La concepción ideológica de barrio a la que hacemos referencia tiene sus sustento conceptual en las ideas modernistas de la Escuela de Chicago, donde la idea dominante de barrio lleva implícita una concepción fragmentada del espacio urbano, donde las comunidades se cohesionan cooperando internamente y compitiendo con el entorno. Vistos así, los barrios serían espacios que se tocan pero no se interpenetran, por lo tanto, tiene limitada conexión con la totalidad y con los procesos que la producen. En virtud de su enorme poder para producir mapas cognitivos, es decir marcos interpretativos a través de los cuales clasificamos, separamos y simplificamos lo urbano, esta concepción se presentó como la escala de gobernanza ideal para aquello que se ha denominado como «nuevo localismo» o sea la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y económicos mediante el traspaso de la responsabilidad a las áreas locales. Esta perspectiva se ha venido consolidando en Europa, Estados Unidos de Norteamérica y Latinoamérica desde los años ochenta.

La segunda hipótesis es que al ser sostenidas ideológicamente, la fragmentación y la marginalización de lo vecinal en la producción de la ciudad pueden ser modificadas si en sus praxis, los actores urbanos problematizan las concepciones tradicionales de barrio.

Para abordar las hipótesis se analizan dos casos de articulación de organizaciones vecinales en Talca —ciudad intermedia ubicada en la zona centro sur de Chile— en los cuales se observó territorios hiperfragmentados, pero aún así, los actores sociales pueden construir relaciones y desarrollar estrategias de acción que van más allá de las delimitaciones que establece la noción de barrio y construir nuevos escalamientos vecinales.

En lo que se analizó, se pudo identificar tres procesos principales: se complejizan las relaciones entre actores vecinales se modifican las territorialidades, las cuales van más allá de los límites administrativos o naturales de las poblaciones o villas; se constituye un nuevo actor que es una red de organizaciones y comunidades vecinales articuladas por vínculos débiles que se traducen en competición; surgen nuevas lógicas de acción

vecinal supeditadas al poder de las autoridades y que se refieren a pequeños problemas cotidianos.

De ahí surge una relación asimétrica entre las organizaciones y comunidades vecinales y las instituciones de gobierno. Se logra una politización de los problemas urbanos que llega a sacar las autoridades de su zona de confort.

#### 4.1.2.3.6. Ideología de barrio en las políticas urbanas

La crisis de cohesión social provocada por el avance de la ciudad industrial fue el problema central que abordaron los investigadores de la Escuela de Chicago durante las primeras cuatro décadas del siglo XX. De acuerdo a su perspectiva, la cohesión se jugaba en el ámbito de las comunidades vecinales, definidas como comunidades ecológicas constituídas por una población organizada territorialmente, más o menos arraigada al suelo que ocupaba y conformada por unidades individuales que vivían en una relación de mutua interdependencia simbiótica.

Desde el enfoque de la ecología humana, la comunidad mantiene su integridad e identidad como unidad individual a lo largo de su ciclo vital. La pieza clave en la preservación de este ciclo es el mecanismo de la competencia que permite a las comunidades preservar su equilibrio o recuperarlo tras algún cambio importante en el entorno. La respuesta al problema de la cohesión consistiría, entonces, en resguardar, promover y restituir la comunidad vecinal toda vez que ella sea portadora de valores que aseguran la socialización cohesiva de sus miembros. Dado que desde esta perspectiva ecológica el orden en la ciudad es producto de leyes asimilables a las leyes naturales, es posible y deseable incluso actuar sobre cada vecindario como si se tratara de una realidad independiente, sin tener que preocuparse de las condiciones estructurales que lo rodean y lo producen.

Las principales corrientes sociológicas se han mantenido alejadas de las concepciones alternativas a la noción de vecindario, la planificación urbana se ha empeñado en producir delimitaciones geográficas de manera voluntarista e interesada. Se ha demostrado con el mapeo cognitivo que las percepciones de los límites y tamaño del vecindario varían con cada individuo. Por estos momentos se sostiene una visión neocológica del vecindario que persiste como una ortodoxia, con valoración ética y política del concepto, útil a las doctrinas neoliberales, que consideran que es al interior de la comunidad vecinal donde deben desarrollarse de manera contenida los procesos de

participación y de ciudadanía urbana. Se menciona además que con la crisis económica y el giro neoliberal suscitado a partir de los años ochenta, el barrio en su concepción neoecológica, comenzó a ser utilizado como una escala estratégica de gobernanza urbana. De ahí se lideró una nueva generación de políticas urbanas en las que el efecto barrio adquirió un protagonismo central. En Estados Unidos se llamó efecto barrial. De acuerdo con esta posición, se estima que vivir en barrios pobres o problemáticos afecta las oportunidades de vida de sus residentes, en comparación con las posibilidades que ofrecen barrios considerados mejores. En el ámbito europeo, el surgimiento de estas políticas también se relaciona con tensiones raciales, desigualdad, segmentación social, falta de cohesión social y fragmentación del paisaje urbano. Problemas que implicaron el surgimiento de los barrios en crisis. Algunos ejemplos de estos programas son el *New Deal for Communities* en el Reino Unido, el *Grand Projet de Ville* en Francia, la *Llei de Barris* en Cataluña y los más recientes planes de barrios implementados en ciudades españolas como Madrid y Barcelona.

En América Latina en una primera fase relacionada con políticas de radicación y legalización de asentamientos irregulares se desarrollaron programas que tenían por objetivo proveer infraestructura básica a estos enlaces como por ejemplo servicios de alcantarillado y agua potable.

A comienzos de la década de 1990 y de acuerdo con los marcos más complejos sobre pobreza urbana propuestos por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se diseñaron intervenciones más integrales y con capacidad de complementarse con otros programas sociales.

En los casos mencionados, el barrio es reconocido como lugar privilegiado para ensayar políticas urbanas, distribuir servicios, intervenir en regeneración y promover procesos de inclusión y cohesión social, procesos considerados básicos para la gobernabilidad democrática liberal. Sin embargo en el urbanismo contemporáneo, de manera paralela al interés por los barrios, existe una agenda neoliberal cuyos propósitos declarados terminan convirtiendo a la ciudad en un sustrato para la obtención de plusvalías a través de crecientes procesos de gentrificación, segregación, sobreproducción de espacios urbanos exclusivos, casi siempre hostiles a los objetivos de esfuerzos urbanos colectivos más antiguos, como por ejemplo, la lucha por la vivienda pública. La descentralización que supuestamente conllevaría al empobrecimiento de la escala de barrio es prácticamente ficticia. Esto permitiría al Estado seguir controlando la totalidad de la sociedad. A este fenómeno se le denomina nuevo localismo, y dentro de

él, el barrio adquiere cada vez mayor relevancia, es especial cuando los gobiernos buscan soluciones a los problemas sociales y económicos mediante el traspaso de responsabilidades a las áreas locales. Junto con apelar al barrio, la gobernanza neoliberal apela también a la comunidad, que consiste básicamente en la invocación de un espíritu comunitario para solucionar los problemas de las ciudades a través de la movilización de su capital social.

La utilización del barrio-comunidad en su visión neoecológica como escala privilegiada de gobernanza urbana no implica solo una redistribución del poder a favor de políticas descentralizadas. La idea dominante de barrio impregna las políticas urbanas y a través de ellas, institucionaliza una visión cerrada de lo vecinal. De esto se pueden derivar dos componentes principales: la fragmentación y la despolitización. La fragmentación refiere al encapsulamiento espacial de las relaciones urbanas, es decir el barrio en tanto especialidad natural, determina el alcance de las relaciones sociales y su organización, centrada en lo residencial, por consiguiente el alcance de las relaciones de vecindad queda sometido al ámbito del encuentro cotidiano «cara a cara». El barrio se centra en sí mismo e instaura una especie de hiperlocalismo que crea la ilusión de desconexión de todo proceso urbano que no la afecte de manera evidente y directa. El entorno o sea los otros barrios tienden a ser considerados como potencial competencia en la captura de los recursos públicos y la distribución del bienestar y no como una red de agentes con lo que es posible y necesario cooperar y articularse.

Por otro lado la despolitización se refiere a la restricción de las agendas y las demandas de los sujetos y las organizaciones urbanas, dando como resultado que estas quedan circunscritas a la mera reproducción cotidiana del quehacer comunitario. A veces quedan desconectadas de las causas estructurales de los problemas del barrio y constreñidas por mecanismos formales de participación. Cada comunidad tiene expectativas de éxitos acotadas, así se puede producir una desarticulación del trabajo entre barrios e impide o desincentiva a los actores la posibilidad de una acción conjunta. En caso extremo la despolitización desubjetiviza a la ciudadanía, convirtiendo a los residentes en meros clientes o consumidores urbanos.

En el caso de Chile la dictadura militar desde el año 1973 hasta el año 1989, intensificó la mercantilización de la gestión del suelo y la vivienda, lo que tuvo como consecuencia un crecimiento urbano extendido y desigual. Con el retorno a la democracia el proyecto de ciudad neoliberal se reforzó al punto que el déficit habitacional que se arrastró durante la dictadura, fue abordado a través de un

mecanismo de financiamiento que tuvo como actores principales al sector inmobiliario y a la banca privada. Se practicó un modelo de política habitacional centrado en el subsidio a la demanda. Esto pudo disminuir el déficit habitacional cuantitativo a costa de construir cientos de miles de viviendas de mínima habitabilidad, en entornos urbanos precarios y en localizaciones segregadas. Esto trajo aparejado a la atomización, rivalidad y restricción de las agendas vecinales. Por consiguiente se configuró una nueva noción de lo local: municipios con nuevas y enormes atribuciones, organizaciones vecinales sin articulación política y gestionadas con lógicas clientelares. Esto fue parte central de la estrategia neoliberal posterior a 1980, a saber, la promoción de una ciudadanía despolitizada e identificada con la participación comunitaria centrada en lo cotidiano y lo local, ajena a discusiones ideológicas y delimitada a los espacios del lugar de trabajo o residencia.

Los procesos experimentados durante la dictadura tuvieron efectos profundos en la organización vecinal: fragmentación de sus luchas y reivindicaciones, y reclusión a lo comunitario entendido como espacio de resistencia y protección. Junto a ellos se acrecentó la desconfianza y el temor hacia lo público-político. A su vez la atomización vecinal se reforzó en el período post dictatorial a través de subvenciones y fondos concursables que mantenían a las organizaciones en competencia permanente.

A partir del retorno a la democracia en el año 1990, el barrio será protagonista de iniciativas que marcarán los gobiernos post dictatoriales, configurándose como una de las escalas claves para enfrentar la pobreza y la desigualdad urbana en el contexto de profundización de los procesos de neoliberalización. El primer programa que apeló a la escala barrial fue *Chile Barrio* entre 1997 y 2006, luego *Quiera mi Barrio* del 2006 al 2010; posteriormente el programa de Recuperación de Barrios del 2010 al 2014 y luego *Quiero mi Barrio* de segunda generación del 2014 al 2017. Todo esto de acuerdo con los instrumentos legales que regulan el quehacer del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Siguiendo la lógica de la fragmentación, estos programas intervienen focalizadamente y definen áreas limitadas de acuerdo con la carencia de infraestructura y de servicios y con el lugar de residencia de la población más pobre del país, como lo son realojos de asentamientos precarios y barrios vulnerables.

Estos programas mencionados delimitan la discusión política, pues enfrentan el tema de la pobreza y la desigualdad urbana centrándose en el barrio y las relaciones vecinales localizadas, se inhabilita potencialmente, la discusión de las lógicas urbanas que lo condicionan. Así se asume que el problema está en el barrio, no en su relación más

amplia con las políticas y dinámicas de gobernanza urbana: es el barrio que debe cambiar y para eso se requiere de habitantes que confíen recíprocamente en sus pares y que participen en el proceso de mejoramiento. De acuerdo a la normativa vigente, no se concibe al ciudadano-habitante en su derecho a producir el territorio desde una reflexión crítica en torno a su rol en la sociedad y su relación con el Estado y el mercado, no se concibe al ciudadano-habitante capaz de definir horizontes políticos más amplios de acción.

De acuerdo con toda esta reflexión se puede concluir que la concepción de barrio construye e impone sobre la vida vecinal pueden ser discutidos desde lo que Lefebvre denomina «el espacio vivido» (1974). En ese sentido se muestra que cuando se genera un impulso o estímulo adecuado, los sujetos urbanos son capaces de actualizar las potencialidades de lo vecinal: producir-ocupar nuevos espacios y escalas; complejizar las relaciones y ampliar las agendas y producir prácticas que rompan los marcos de acción dominantes.

#### **4.1.2.4. Brasil**

Según Marcela Marques Abla, maestra en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Río de Janeiro (2012) se realizó una investigación con el tema de la mejoría de las condiciones de habitabilidad en una favela físicamente consolidada en Río de Janeiro con el objetivo de urbanizar las favelas cariocas, integrar estas como barrios de la ciudad, preservar los valores culturales y tradiciones de la comunidad. Se desarrolló una metodología llamada *Favela-Bairro* con los siguientes objetivos: respetar y mantener las viviendas existentes, complementar o configurar la estructura urbana principal, la introducción de valores urbanísticos de la ciudad formal, participación comunitaria y solucionar problemas de riesgo físico y ambiental.

Además es de resaltar que el aspecto más importante tiene como objetivos la conservación de los equipos y mejoras urbanas y la definición de las normativas edificatorias para las viviendas. Otro aspecto que resulta de este proyecto es haber extendido el desarrollo local a través del fortalecimiento de la organización de ciudades y de la articulación de acciones de mejorías de vivienda, desarrollo social y generación de renta.

A esta metodología llamada *Favela-Bairro* le sigue en el tiempo un programa de urbanización llamado Morar Carioca, que se puede definir como una continuidad y un

perfeccionamiento del *Favela-Bairro* e integración de los asentamientos precarios informales que aporta novedad en dos aspectos principales: una mayor preocupación con la vivienda y con la previsión de reglas urbanas de control de la ocupación. Se encuentra además dentro de un nuevo contexto social, puesto que las fuerzas de seguridad de Río de Janeiro a través de las Unidades de Policía Pacificadora, que han expulsado a narcotraficantes o sea el poder paralelo que existía en las comunidades.

Para este programa, se eligió la favela Santa Marta ubicada en la zona de clase media hacia el sur de Río. El terreno se encuentra inclinado lo que dificulta su accesibilidad, cuenta con 7 500 habitantes de aproximadamente unas 1 300 familias.

Se realizó un estudio de riesgo geológico, lo que derivó en el establecimiento de un límite de construcción que dividió el área de la comunidad en tres partes: la parte baja donde se puede construir hasta tres pisos, la parte media con hasta dos pisos y la parte alta de la comunidad, considerada el área de mayor riesgo de deslizamiento donde serán removidas todas las viviendas ubicadas ahí.

Se priorizó la falta de iluminación y ventilación natural además de trabajar el espacio privado y su relación con el espacio público.

Se agilizó este programa previendo la instalación de los juegos olímpicos de Río en asentamientos precarios, etapa de 2016 a 2018, este ciclo contempla 218 asentamientos Precarios y el siguiente de 2018 a 2020.

Es de destacar asimismo que dentro de este programa se incluyó el Morar Carioca Verde, que utiliza componentes de sustentabilidad en la urbanización en los morros de Babilonia y Do Chapeau Mangueira, en la zona sur de Río de Janeiro, que incluyó implementación de infraestructura, accesibilidad, medio ambiente y construcción de habitaciones, pavimentación de accesos. Se usaron materiales alternativos que no impermeabilizan el suelo, además de colocar iluminación pública led e instrumentar la recolección selectiva de los residuos domiciliarios.

#### **4.1.2.5. Hábitat III**

En la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, *Hábitat III*, (Quito, Ecuador, en octubre de 2016), se promulgó una nueva agenda urbana que pretende ser una guía de cómo se impulsará el desarrollo urbano en las ciudades de los países miembros de las Naciones Unidas en las próximas dos décadas del milenio y que

significa un cambio de paradigma combinando la urbanización, la legislación urbanística y los principios básicos del diseño y planificación urbana.

Presenta unos 175 puntos principales que fueron aprobados por los representantes de las delegaciones nacionales sobre la base de tres principios básicos: no dejar a ninguna ciudad atrás en su desarrollo, promover las economías urbanas sostenibles e inclusivas y fomentar la sostenibilidad ambiental.

Los principales puntos son:

- Proporcionar servicios básicos para todos los ciudadanos, estos servicios incluyen: acceso a la vivienda, agua potable y saneamiento, alimentos nutritivos, atención a la salud, planificación familiar, educación, cultura y accesos a la tecnología de la conservación.
- Garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la igualdad de oportunidades y que sean libres de discriminación.
- Promover las medidas en apoyo de ciudades más limpias.
- Fortalecer la resiliencia en las ciudades para reducir el riesgo y el impacto de los desastres.
- Tomar medidas que hagan frente al cambio climático mediante la disminución de sus emisiones de gases de efecto invernadero.
- Respetar plenamente los derechos de los refugiados, migrantes y los desplazados internos, independientemente de su situación migratoria.
- Mejorar la creatividad y apoyar iniciativas innovadoras y ecológicas.
- Promover espacios públicos seguros, accesibles y ecológicos.
- Promover ciudades compactas valorizando el suelo y la movilidad colectiva.
- Ciudades inclusivas con derecho a la vivienda adecuada y tener acceso a los bienes servicios públicos.
- Participativas aplicando cohesión social, sociedad plural, y multicultural.
- Resiliente que permita la recuperación de riesgos humanos, sociales y medioambientales.
- Segura con comunidades plurales y pacíficas, evitando la estigmatización de grupos sociales.
- Sostenible con soluciones innovadoras que respetan los recursos naturales.

#### 4.1.2.6. España

Según Francisco Torres Gutiérrez (2011) en su estudio de los asentamientos chabolistas en Sevilla, existe una vinculación directa entre el chabolismo y las formas de vida que se entienden propias de la minoría gitana, sin embargo es importante no refugiar argumentaciones en un determinismo cultural como éste. Es cierto que el fenómeno puede relacionarse con los mecanismos que discrimina caracteres y comportamientos étnicos diferenciados a veces conflictivos respecto de las pautas consideradas normalizadas pero parece tener principalmente su origen en la asociación que se produce entre la pobreza, la exclusión, determinadas respuestas adaptativas de estas minorías u otros colectivos vulnerables y las dificultades de acceder con tales condicionamientos a una vivienda digna e integrada en un contexto social normalizado.

De manera general, tal como expresan algunos autores, el chabolismo está relacionado estrechamente con lo que se denomina «exclusión residencial» y que esencialmente tiene que ver con los siguientes aspectos:

- La accesibilidad, es decir la posibilidad de contar con un alojamiento con los recursos económicos disponibles por la persona.
- La adecuación de las características de la vivienda o alojamiento en razón de las necesidades y caracteres sociodemográficos de sus ocupantes.
- El riesgo o seguridad de poder disfrutar de un uso estable y continuado de la vivienda que en gran medida depende del régimen de tenencia u ocupación. Se trata por tanto de la estabilidad. También resulta fundamental la propia habitabilidad, es decir la situación física y arquitectónica en que se encuentra la vivienda y en su entorno, para que puedan cumplir unos mínimos de calidad que hagan posible una vida social integrada.

El núcleo chabolista, se define como el asentamiento humano situado al margen de la ciudad, carente de infraestructuras y con un núcleo de vida arraigada donde existe un alto grado de marginalidad social. Esta es la definición que utiliza el Plan de Actuación en Núcleos Chabolistas en Andalucía aprobado por el Concejo del Gobierno Autónomo del 15 de noviembre de 1997, Junta de Andalucía.

La actualidad de la cuestión chabolista en Sevilla sugiere y permite algunas de estas aproximaciones nuevas al fenómeno. Se asiste a un nuevo proyecto que se espera sea de erradicación paulatina del asentamiento más representativo. Existe complejidad pues se

relaciona el hábitat marginal, exclusión social, con asuntos étnicos en este caso de gitanos.

El asentamiento chabolar, que se pretende erradicar, está constituido por viviendas prefabricadas levantadas por el ayuntamiento sevillano en 1992, los cuales fueron construidas, para realojar allí transitoriamente a familias chabolistas, que se ubicaban debajo de un puente cercano, próximo al cementerio local.

Se debe establecer la relaciones vecinales internas, los lazos sociales y económicos con el entorno, esto junto a otras cualidades urbanas más básicas como topografía, suelos, accesos, podrían favorecer una transformación del hábitat en su propio lugar y desde su propia comunidad.

Desde el punto de vista social se detectó un analfabetismo generalizado, deficiencias higiénico-sanitarias, riesgos de epidemias y enfermedades, consumo de drogas, violencia ambiental (conflictos vecinales), delincuencia y todo ello unido al estigma de ser gitano y gitana.

#### 4.1.2.6.1. Experiencias desiguales en los procesos de erradicación y realojo

Las intervenciones dirigidas expresamente a la erradicación del chabolismo en la ciudad fueron impulsadas especialmente a partir del año 1997. Fecha en que fue aprobado el Plan Integral de Erradicación del Chabolismo en Andalucía.

Se proponía el diseño y ejecución de una vivienda adecuada, acompañada del equipamiento comunitario primario y las infraestructuras urbanas necesarias, incluía: promoción laboral de los habitantes de los núcleos chabolistas, la atención a la Salud Pública, plena escolarización de niños y niñas, fomento de la educación en adultos, mejorar las condiciones sociales de las familias.

Sin embargo las presiones e inercias de un urbanismo especulativo que tiende a la segregación, guiados por prejuicios y actitudes racistas y xenófobas.

La actitud municipal tiende a realojar las familias, libera los terrenos ocupados para su posterior urbanización, pero muy negativa socialmente puesto que no se ha puesto en práctica la tutela social de los chabolistas y que respete los acuerdos establecidos en las normativas del plan. A veces se ha producido un deterioro en los nuevos entornos sociales donde estas poblaciones han terminado en la estigmatización del chabolista como un sujeto que «no sabe vivir ni convivir» en áreas urbanas consolidadas.

La operación de erradicación y realojo de los chabolistas, constituyó básicamente en el reasentamiento de las familias en un lugar próximo, prácticamente inmediato al del poblado original, asignando viviendas unifamiliares de propiedad municipal en régimen de alquiler a cada una de las familias. Las viviendas fueron financiadas por la Junta de Andalucía y a medida que se construyeron, se pusieron en marcha de forma paralela las distintas fases de alojo y realojo.

Luego de ciertos años el proceso se discontinuó por la falta de compromiso político, acentuándose las difíciles condiciones sociales de barrios en relación con la convivencia y seguridad, además de indefiniciones a nivel jurídico y administrativo, lo que explica la perpetuidad del espacio chabolista hasta la fecha.

## **4.2. Antecedentes en Uruguay**

La estructura social y de sus expresiones espaciales en Uruguay cambiaron de manera sustancial en el último tercio del siglo XX. Uruguay construyó una sociedad de clases medias desde su independencia y llegó a una condición de modelo como estado de bienestar en el primer cuarto del siglo pasado. Este país capaz de generar ahorro interno como para sostener un conjunto importante de políticas sociales comenzó a resquebrajarse en la década del sesenta y el proceso de su desintegración de sus clases sociales se afirmó durante los once años de dictadura vividos entre 1973 y 1984.

La recuperación de la convivencia democrática no logró reposicionar la economía por caminos sustentables y pese al restablecimiento del ejercicio de las libertades políticas se prosiguió sin cambios en la adopción de políticas económicas que terminaron de dismantelar sustantivamente el aparato productivo agroindustrial tradicional y moderno de sustitución de importaciones.

La forma de manifestación de la marginación y expulsión de la capital y de las ciudades del interior del país son: pueblos de ratas o rancheríos que se originaron por la expulsión de la población desde los medios rurales desde comienzos del siglo XX como consecuencia de la transformación de las estancias tradicionales (cimarronas) en empresas capitalistas. Fueron asentamientos espontáneos, en los que residían los trabajadores rurales convertidos en jornaleros zafrales y sus familias.

Cantegriles, que se corresponden con la formación y consolidación del sector informal que caracteriza a la economía nacional y especialmente al mercado de tierras y a ciertas formas urbanas. Se destaca que la sociedad uruguaya ha tendido a ser

prevalentemente urbana desde la segunda mitad del siglo pasado. Los índices de urbanización en la última década del siglo XX sobrepasaron largamente el 90 % de los habitantes con el consiguiente despoblamiento de las áreas rurales, atraídos por la posibilidad de conseguir empleo y de acceder a mejores condiciones de vida.

La periferias de hoy tiene su base poblacional en familias expulsadas de las ciudades por la realidad económica , incapaces de mantenerse dentro de la ciudad establecida por no poder afrontar sus costos, miles de familias han buscado refugio en áreas periféricas, donde han logrado establecer la alternativa de vivir en un sistema informal, esto implica que no sólo al acceso a la tierra en las que se construyen las viviendas es ilegal, sino que el sistema de vida se estructura al margen de la ley y de las normas de todo tipo que estructuran la vida de la sociedad formal.

La ciudad informal se construye ocupando tierras públicas, que se consideran no urbanizables por sus condiciones naturales como costas de cursos de agua, áreas destinadas a parques, restos de expropiación y espacios ocupados originalmente por vías de ferrocarril, o tierras públicas vacantes. La tierra no se lotea de acuerdo con las normas, lo que da lugar a tramas urbanas con problemas de todo tipo: de accesibilidad, de conexión de servicios, no se tramitan permisos de construcción para las viviendas y las mismas se construyen con materiales precarios.

La vida en los asentamientos suele tener altos costos en materia de seguridad jurídica, ante riesgos de incendios, vulnerabilidad en materia de salud como transmisión de enfermedades infecciosas a través del agua. Habitar en los asentamientos implica la aceptación por parte de los habitantes de condiciones deficitarias de calidad de vida y un dificultoso acceso a los servicios de transporte, educación, salud, seguridad, infraestructura.

#### 4.2.1. Leyes y políticas públicas

Las políticas adecuadas en materia de suelo urbano se mencionan en la *Constitución de la República* del año 1967 (en sus artículos 1, 2, 32 y 47).

La *Ley Orgánica Municipal* (ley n.º 9515) del año 1935 ubica a las Intendencias Municipales y Juntas Departamentales como las instituciones con competencias inherentes a la autorización de fraccionamiento y la gestión de las ciudades.

La *Ley de Centros Poblados* del año 1946 es la que rige el fraccionamiento de tierras con destino urbano y la de una figura intermedia entre lo urbano y lo rural

La *Ley de Vivienda-Cooperativas de Viviendas* del año 1968, definió los requerimientos y fondos para dotar de una vivienda digna a los habitantes del país.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) creado por la ley n.º 16 112 (año 1990) centraliza en este ministerio los temas convergentes que hacen al uso del territorio particularmente en los centros urbanos. Tiene entre otras competencias la reglamentación de las condiciones que deben cumplir las áreas urbanas para el afincamiento de las viviendas que se construyan de acuerdo a la ley n.º 13 728.

El decreto n.º 24 654 del año 1990 de la Intendencia de Montevideo, establece los mecanismos para formar una cartera de tierras municipal y regula la forma de otorgarlas.

El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) del año 1999. En ese año se firmó un contrato de préstamo entre Uruguay y el BID, directamente con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República. El PIAI se propuso la regularización de la situación urbana (acceso vial, conexión al agua potable, disposición final de las aguas servidas, drenajes de pluviales y alumbrado público). Se definieron como coejecutoras del PIAI, las intendencias que así lo solicitaron, el MVOTMA y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB).

Para el caso específico del Municipio de Paso Carrasco, en el año 2011, la Intendencia Municipal de Canelones, con el apoyo de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en coordinación con la Dirección General de Planificación Territorial y Acondicionamiento Urbano hizo un llamado a consultores para la elaboración del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Municipio de Paso Carrasco.

Los antecedentes para este llamado son:

- *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable* (ley n.º 18308), la cual establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible. Define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia.

- Plan Estratégico Canario (PEC) proceso de planificación iniciado por la Intendencia de Canelones desde el año 2005. Se enmarca en cuatro conceptos

claves: Estratégico, ya que define hacia el cual avanzar mediante un proceso que incluye la participación de los distintos actores; Desarrollo, se propone aprovechar todas las potencialidades del Departamento en todas sus dimensiones: económica-productiva, social, territorial-ambiental e institucional; Construcción de todos los habitantes sin ningún tipo de distinción; Proceso que sobrepasa los períodos electorales, con distintos tiempos y resultado, en un momento histórico para el país.

- Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. Definen con carácter vinculante los principios orientadores a escala departamental para la redacción y gestión en conjunto de instrumentos de Ordenamiento, las definiciones normativas y las acciones ejecutivas públicas o privadas con incidencia en el departamento.

- Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la microregión de la Costa (Costaplan decreto n.º6 del 27/10/2010).

El Costaplan es el instrumento mediante el cual se ordena en forma general e integral el territorio de la Microregión de la Costa ; define el estatuto jurídico territorial de los bienes inmuebles que la componen a través del desarrollo de las Ideas Fuerza y Directrices contenidas en el mismo. Se debe tener en cuenta que el Plan Parcial es parte del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la microregión de la Costa-Costaplan. Se elaboró en forma conjunta participando el Gobierno de Canelones, la DINOT, y la Junta de Andalucía. De este plan se desprende uno específico

Plan parcial de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Paso Carrasco con financiamiento de las partidas propias de la Intendencia.

- Instrumentos de ordenamiento territorial y proyectos. Acciones que ha llevado adelante la Intendencia de Canelones en forma concertada con actores públicos y privados de escala local, regional y nacional en relación al ordenamiento del territorio.

- Iniciativas de la sociedad local. Se concretan en las actividades de los municipios, asociaciones gremiales, vecinales, centro comerciales, ONG y demás grupos de la sociedad organizada que gestionan en la zona (Paso Carrasco).

## 4.2.2. Lineamientos estratégicos enfocados a la regularización de los asentamientos irregulares

### 4.2.2.1. PIAI

El programa de integración de asentamientos irregulares creado en 1999 fue una apuesta del gobierno de la época con financiamiento del BID. Se implementa en varios países de América latina desde hace ya más de quince años. En Uruguay el programa comenzó dependiendo del Ministerio de vivienda y subejecutado por las Intendencias departamentales ha invertido y utilizado más de un millón de dólares por intervención , según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). De ese total de dinero un 70 % lo aporta el BID y el resto lo aporta el Estado.

El PIAI tiene como objetivo integrar los asentamientos al resto del tejido urbano, dotándolos de saneamiento, alumbrado, tendido de agua, redes viales y locales comunitarios entre otras cosas. El realojo total de asentamiento no es una opción , eventualmente se traslada a algunas familias cuando el terreno está contaminado o es pasible de inundación.

Para el PIAI el asentamiento es un agrupamiento de más de diez viviendas en terrenos públicos o privados, construidos en condiciones informales, sin autorización del propietario ni correspondencia con las normativas municipales, también se mencionan las carencias de infraestructura básica.

Los proyectos son obras de infraestructura que llevan aproximadamente dos años y requieren la aprobación de los vecinos, a veces abarcan más de un asentamiento, cuando están próximos e incluso algún barrio que también necesite los servicios.

El proceso termina con la escrituración, que debe estar aprobada por decreto municipal.

El PIAI actúa en lo que respecta a la materialidad de la problemática barrio-infraestructura, pero no llega a atacar la problemática de la vivienda, se complementa con el Plan Juntos.

#### **4.2.2.2. Plan Juntos**

En el año 2010 mediante la ley n.º 18829 se estableció el Fondo Nacional del Plan Juntos (FONAP). Se diseñó para Montevideo pero luego se extendió parcialmente a algunos departamentos del interior del país.

El lanzamiento oficial fue en el año 2010 y la comisión directiva del mismo la ocupa el arquitecto Carlos Acuña. Este plan no solo es para la construcción de viviendas sino que incluye además políticas sociales en los ejes de trabajo, educación, salud y cultura.

Tuvo apoyo de la agencia de Naciones Unidas, luego en el año 2011, se asignó partidas presupuestales por la *Ley de Presupuesto Nacional*. Posteriormente se agregan recursos mediante un fideicomiso en el marco de la Corporación nacional para el Desarrollo (para obtener ladrillos y poder contratar personal, comprar insumos para toda la infraestructura). El Plan tiene un centro de acopio de materiales que se efectivizó a través del personal de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). A su vez la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) aportó el cemento y Cutcsa aportó beneficios en los boletos de traslado para las personas que fueron a trabajar en los barrios.

En el tema del suelo el Plan Juntos considera que la gente que ya habita los asentamientos ya cuenta con el suelo.

Se debe mencionar que en el departamento de canelones este plan trabajó en los asentamientos de Villa Ilusión den las ciudad de Las Piedras (año 2013) y en algunos asentamientos de las ciudad de Barros Blancos (año 2014)

(Entrevista realizada por el periodista Emiliano Cotelo en la radio *CX 14* de Uruguay el día 19 de octubre de 2013).

#### **4.2.3. Otras soluciones**

##### **4.2.3.1. Techo**

Es una ONG de la sociedad civil latinoamericana presente en 19 países en latino america que entrega soluciones de emergencias, son casas prefabricadas. En Uruguay se denomina Un Techo para mi País. A diferencia del PIAI, sí puede intervenir en terrenos privados, ya que las casas son desarmables y con una vida útil estimada de siete años.

No se requieren trámites previos con ningún organismo público, evalúan cuáles son las familias con mayor urgencia y si cumplen los requisitos intervienen, esto es una ventaja para esta ONG que puede llegar donde el Estado no.

Se puede mencionar que es una regulación con menor presencia estatal y la experiencia es con la sociedad civil, con los barrios informales, son procesos autogestionados, de aprendizaje e intercambio.

Esta organización busca superar la situación de pobreza en que viven millones de personas a través de la acción conjunta de sus habitantes y jóvenes voluntarios. Su acción se basa en tres pilares: fomentar el desarrollo comunitario, promover la conciencia y acción social, incidir en la política y desarrollo institucional.

#### **4.2.3.2. MEVIR. Comisión Honoraria para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre**

Es una persona pública de derecho privado de Uruguay creada por ley n.º 13640 del año 1967 a impulsos del Dr. Alberto Gallinal. Su fundación data del 26 de noviembre de 1967 está enfocado a la erradicación de la vivienda insalubre rural en el cual se trabaja con la capacidad de la gente. Está enfocado principalmente hacia el interior del país, en los parajes anteriormente conocidos como rancheríos o pueblos de ratas. O sea que se sustituyen aquellas viviendas insalubres existentes en el medio rural y aledañas de las poblaciones urbanas del interior del país. La forma de trabajo es en todos los casos con esfuerzo propio, ayuda mutua o administración del beneficiario, existiendo siempre el apoyo, supervisión y el control técnico de MEVIR.

#### **4.2.4. La nueva clase media de Montevideo y del área metropolitana**

Se detallan las características y situación actual de la clase media del área metropolitana según Veiga y Rivoir (2005).

Las características son: empobrecimiento reciente, cada vez se parece menos a la clase media de los años sesenta, existen desigualdades cada vez más grandes, hay una clase muy privilegiada y una que lucha para pagar las cuentas, hoy se habla de clase rica

y de clase pobre, la clase media es una especie en extinción y el peso impositivo recae sobre ellos.

#### **4.2.4.1. Manifestaciones a nivel de la calidad de vida de la población**

Se pueden destacar de manera sintética los siguientes procesos (Veiga y Rivoir, 2005):

- Reorganización espacial, territorial y económica a nivel del sistema urbano y regional, como consecuencia de estímulos y políticas sectoriales de localización.
- Globalización de la economía y cultura, con impacto en los mercados laborales de bienes y servicios.
- Progresiva urbanización y desruralización.
- Fragmentación social y económica en diversas áreas y ciudades, con estancamiento de algunas y dinamismo de otras.
- Descentralización industrial y concentración de recursos.
- Cambios en las pautas culturales y de localización de los sectores medios y altos.

En la Ciudad de la Costa de Canelones , confluyen un crecimiento demográfico muy importante con predominio de hogares jóvenes con hijos y una fuerte dinámica inmobiliaria, con una importante ampliación, diversificación y consolidación de la oferta de servicios. En este último caso se produjo una migración y expansión de las clases medias y altas de Montevideo, que ocupan nuevos espacios mediante formas urbanas tradicionales y nuevas modalidades peri urbanas (chacras y barrios privados). Ello implica un fuerte contraste entre el crecimiento de la costa y la estabilidad o decrecimiento demográfico de gran parte del área central de Montevideo y los barrios populares antiguos.

El aumento de viviendas y asentamientos precarios al norte de la ciudad de la costa, contrasta con la radicación de sectores de clase media al sur es muy notorio a partir de los datos del censo del año 1996.

#### **4.2.4.2. La pobreza urbana en el territorio metropolitano**

Según lo detalla el *Libro Blanco* de la Agenda Metropolitana explica que como parte del proceso de metropolización , se observa un importante aumento de la pobreza, que se localiza en zonas donde la infraestructura y los servicios tiene importantes carencias,

comprometiendo sus condiciones ambientales y produciendo ciudad, donde una parte importante de la población se encuentra excluida del sistema económico, social y cultural urbano.

Algunos de estos nuevos barrios se definen como asentamientos irregulares, que son agrupamientos de más de diez viviendas, ubicadas en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.

Gran parte de los crecimientos registrados en el sistema urbano metropolitano se realiza a partir de la población de mayor grado de vulnerabilidad social, pautada por una situación deficitaria en cuanto a infraestructura y servicios urbanos que consolida los procesos de suburbanización del territorio metropolitano.

Mayoritariamente, estos asentamientos se concentran en Montevideo urbano (centro metropolitano principal), en el año 2004 (censo 2004 fase I) el 10.9 % de la población total del departamento vivía en asentamientos irregulares. Este dato adquiere mayor dramatismo si se considera que la ciudad capital representa poco más del 40 % de la población total del país y concentra el 76 % de la población residente en asentamientos irregulares. Si se toma en cuenta que entre los años 1996 y 2004 la tasa anual media de crecimiento intercensal departamental es del menos 1.5 por mil, se constata el importante empobrecimiento relativo de los residentes capitalinos, que se traduce en los continuos desplazamientos centrífugos de la población. En el caso de Canelones, la población que vive en asentamientos irregulares representa el 3.3 % del total departamental, mientras que en San José este porcentaje no alcanza al 1 % (0.9 %). (Censo 2004 fase I).

Si bien estos datos constatan importantes diferencias con Montevideo, la situación relevante que se presenta es que estos barrios se localizan casi en su totalidad en la primera corona metropolitana. En el caso de San José, es en Ciudad del Plata donde se registran los únicos asentamientos irregulares del departamento, mientras en Canelones éstos se ubican, salvo en el caso de la ciudad capital, en las localidades asociadas a los corredores metropolitanos.

#### **4.2.4.3. El sistema de planificación del territorio metropolitano**

El Programa de Agenda Metropolitana, junto al PIAI, la Intendencia de Canelones (IC), Plan Cuenca de Arroyo Carrasco y el Plan Juntos, constituyen un avance importante junto a la aprobación de la ley de ordenamiento territorial en materia de planificación urbana y territorial.

La Intendencia de Canelones ha asumido desde el año 2005 una importante iniciativa en esta materia. Por una parte se elaboró y desarrolló el Plan Estratégico Canario *Canelones 2015* que zonificó al departamento en siete microrregiones caracterizadas por diferentes vocaciones. Se registró avances importantes, en el denominado Costaplan, que comprende áreas significativas como Ciudad de la Costa, Parque Miramar, Barra de Carrasco, Paso Carrasco y áreas adyacentes y se convocó en el año 2007 a un concurso internacional de ideas urbanísticas para la puesta en valor y ordenamiento de la llamada «Costa de Oro», desde el arroyo Pando hasta el arroyo Solís grande.

#### **4.2.4.4. La gestión a escala microrregional en el departamento de Canelones: una experiencia innovadora**

El concepto de «microrregión» es de manejo reciente en el país. El mismo se basa en el reconocimiento de sistemas territoriales, entendidos éstos como una porción del territorio funcionalmente integrado en la que los distintos usos del suelo y actividades localizadas mantienen relaciones mutuas. Dichos sistemas no necesariamente coinciden con las divisiones administrativas, dando lugar a unidades intermedias entre las macrorregiones subnacionales y las áreas locales homogéneas, que pueden abarcar parte de uno o varios departamentos. Esta visión, planteada en las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial (1995) habilitó en los últimos años su aplicación a diversas situaciones.

Profundizando en ese concepto, entendemos la microrregión como un ámbito territorial definido no solo por sus características físicas y funcionales sino por componentes intangibles, dinámicas y cambiantes, que definen una «personalidad» propia y que por ello habilitan su reconocimiento e identificación por parte de los propios habitantes.

A partir del año 2005, la Intendencia de Canelones ha puesto en marcha una experiencia innovadora en materia de gestión territorial en ese departamento. Se trata

del establecimiento de un nivel intermedio de gestión y coordinación de la acción pública en el territorio. Este nivel, que opera en un espacio territorial amplio no necesariamente delimitado por definiciones administrativas, involucra la jurisdicción de varias juntas locales y presupone un cierto ámbito de coordinación entre ellas y de ellas con la Intendencia a nivel departamental. Esta articulación habilita instancias de consulta y participación ciudadana más allá de la jurisdicción de cada Junta Local.

Encuadradas en la propuesta de Plan Estratégico Canario *Canelones 2015*, las siete microrregiones de Canelones, representan en su conjunto y de modo elocuente, la diversidad territorial, social y productiva del departamento y fungen como articuladoras del espacio departamental. Se debe considerar asimismo la potencialidad sinérgica que el concepto de microrregión encierra. Este habilita modos flexibles de articulación interinstitucional y de actores, así como el desarrollo de políticas, programas y acciones adecuadas a las realidades específicas y a las necesidades de las diferentes poblaciones.

Pensar en el territorio no sólo en términos de ordenamiento y regulación sino principalmente en términos de desarrollo y modalidades proactivas de gestión requiere acudir a aquellas escalas y formas de actuación que resulten más apropiadas para cada situación particular.

Se debe mencionar a modo de ejemplo la experiencia realizada en la llamada «Microrregión del Uruguay profundo» detallada en el libro *Cerrochato plan*. Una experiencia de desarrollo en la microrregión del Uruguay Profundo, de Ramón Martínez Guarino (PNUD, 2006). La misma involucra un conjunto de pequeños centros poblados en el eje de la ruta nacional 7, en cuyo proceso intervinieron el MVOTMA-DINOT, Intendencias involucradas, organizaciones y referentes comunitarios con apoyo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

En este sentido, la utilización de la escala microrregional en un territorio híbrido y complejo como lo es el metropolitano representa una interesante oportunidad para poner a prueba y aplicar formas de innovación en la planificación y gestión. En cierto modo, el departamento de Canelones es actualmente un laboratorio de gestión territorial. El camino emprendido por la Intendencia de Canelones posee una enorme potencialidad, sus efectos podrán medirse en el mediano plazo en términos de validación de políticas integradas territorialmente de desarrollo con participación social.

## **5. Evolución cronológica de los lineamientos estratégicos**

El Gobierno Nacional y las intendencias de Canelones y Montevideo, se encontraban comprometidos con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas y las Metas Nacionales correspondientes, presentadas por Uruguay ante las Naciones Unidas en marzo de 2005, en el contexto de la lucha contra la pobreza y las desigualdades y por tanto por mayores niveles de equidad con especial énfasis en el inicio de la vida y la niñez.

El 29 de julio de 2005, los Intendentes de Canelones, Montevideo y San José, Marcos Carámbula, Ricardo Ehrlich y Juan Chiruchi, acordaron implementar un Programa interinstitucional para avanzar en el desarrollo local sustentable, en forma articuladora e integral. Surge así la Agenda Metropolitana, como un proyecto de gestión compartida. En su inicio funcionó por un convenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y dentro de sus objetivos se encontraba el desarrollo del accionar del equipo ejecutivo compuesto por delegados de Montevideo, Canelones y San José. A partir del año 2010 comienza una nueva etapa, dependiendo directamente de la Prosecretaría de la Presidencia de la República en la cual la Agenda Metropolitana avanza hacia aquellos lugares comunes interinstitucionales de coordinación nacional y departamental, como un factor representante de una región donde habita el 59 % de la población del país. (Presidencia de la República, 2007)

El 21 de setiembre de 2006, a través de Agenda Metropolitana, las Intendencias Departamentales de Canelones y Montevideo firmaron un acuerdo para abordar en común la cuenca de los Arroyos Manga y Toledo, las Cañadas de Chacarita y Canteras y el Arroyo Carrasco, denominada en su conjunto como Cuenca del Arroyo Carrasco (CAC) con sus unidades de paisaje asociadas y sus características ambientales, sociales y económicas articuladas con políticas de protección del patrimonio natural y cultural. La CAC es compartida por los departamentos de Montevideo y Canelones.

El 24 de julio de 2007 la Intendencia Departamental de Canelones, la Intendencia de Montevideo y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) firmaron un convenio cuyo objeto es la elaboración de un Plan estratégico de gestión integrada (integral y compartida) de la Cuenca del Arroyo Carrasco

(PECAC) contribuyendo así al logro de los ODM y sus metas nacionales en dicha cuenca.

El Plan estratégico comprende una recopilación de antecedentes; un diagnóstico del área; un relevamiento de las políticas, programas y proyectos existentes y programados para el área, las líneas estratégicas del plan, ideas de proyectos ; modalidades de financiamiento correspondientes; un modelo de gestión colaborativa para el conjunto y sus componentes y propuestas sobre acciones inmediatas que garanticen la puesta en marcha del Plan Estratégico.

Se debe mencionar que para coordinar específicamente el tema de Vivienda se crea en la Intendencia Municipal de Canelones en el año 2005 la Unidad de Gestión del Hábitat como articuladora de todas las acciones encaminadas a consolidar en forma conjunta las acciones del PIAI y del MVOTMA. Esta Unidad depende de la Dirección General de Planificación Territorial y Arquitectura.

Para lograr un criterio uniforme en relación a los asentamientos prioritarios a ser intervenidos el MVOTMA diseñó un Plan Nacional de relocalizaciones, donde se describen las pautas a tener en cuenta para lograr un resultado homogéneo en todo el país.

Los criterios de priorización se orientan a áreas precarias conformadas mayormente por terrenos públicos que no puedan ser regularizados, *in situ*, por estar en suelo contaminado y/o inundable total o parcialmente, la demolición de las construcciones existentes para evitar que se genere un nuevo asentamiento.

Se deben cumplir con las siguientes características: zonas de inundación parcial o total frecuente según los criterios definidos por la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA).

Que se trate de suelos contaminados según criterios definidos por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA).

El grado de vulnerabilidad de las familias, según las líneas de indigencia , pobreza y precariedad habitacional, así como la imposibilidad de acceso a alternativas habitacionales con recursos propios.

Que existan condiciones de oportunidad para la intervención en el sentido de que se disponga para las relocalizaciones de predios aptos, libres y urbanizados o cuya urbanización sea viable en plazos y costos con equipamientos y servicios urbanos accesibles. Los costos de urbanización u otras inversiones necesarias para mejorar la aptitud de los predios serán aportados por los Gobiernos Departamentales.

El Plan Nacional de Relocalizaciones cuenta con cinco proyectos piloto ya priorizados entre ellos los asentamientos de Paso Carrasco.

## **5.1. Principios generales de intervención**

Se respetarán los siguientes principios:

- Enfoque social: el universo de intervención estará delimitado en consistencia con los objetivos de erradicación de la indigencia, reducción de la pobreza al 50 % e inclusión socio-territorial, dimensiones transversales a toda la política social del gobierno.

- Enfoque de los derechos: los proyectos se sustentarán en sólidos argumentos acerca de las causas del realojo, que serán dadas a conocerlos destinatarios y que estarán basados en el reconocimiento del derecho a una vivienda digna en un lugar adecuado, el acceso a una mejor calidad de vida y la importancia para la comunidad de acondicionar el espacio que ocupan para otros usos de la ciudad, estableciéndose acuerdos que reflejen la participación efectiva de las familias.

- Participación social: se parte de los sujetos como actores en el proceso y cuyo aporte incluye todas las dimensiones del proyecto tanto en la gestión como en el trabajo de autoconstrucción.

- Autoconstrucción: las inversiones del Plan se complementarán con aportes de mano de obra de las familias destinatarias.

- Respeto por la diversidad: cada intervención será considerada como un caso particular en un territorio determinado con su historia e identidad particular podrá haber soluciones diferentes en una misma área intervenida y se contemplarán a las familias que reconozcan pertenecer a grupos sociales particulares por etnias o condiciones laborales.

- Enfoque de equidad: las opciones se combinarán desde un criterio de equidad, no tratando igual a los desiguales.

- Enfoque de género: las perspectivas de género se visualizarán en relevamientos y diagnósticos.

- Gestión local: los Gobiernos Departamentales cumplen un rol protagónico en todas las instancias de implementación del plan.

- Integralidad de la intervención: se tiene en cuenta un abordaje integral desde el punto de vista social y territorial de las familias.

- Preservación de oportunidades de las redes sociales y familiares: los predios para la relocalización de grupos de familias estarán lo más cerca posible del emplazamiento actual para preservar las oportunidades de trabajo y/o producción y acceso a las redes sociales y servicios.

- Oportunidades para el desarrollo económico: se promoverá el acceso a mejores oportunidades de empleo, mediante la acción de capacitación para mejorar la inserción laboral y los ingresos de las familias. Según los perfiles y habilidades se implementarán las alternativas de capacitación.

- Implementación de monitoreo: es necesario revisar los procesos y líneas de acción para lo cual se implementará un sistema de evaluación y monitoreo.

- Ordenamiento territorial: las relocalizaciones serán consistentes con las directrices departamentales y con los planes locales de las ciudades y pueblos donde se implementen. Los planes locales incorporarán los mapas de riesgo de inundación así como las resoluciones de DINAMA que refieren a la contaminación del suelo, si correspondiera.

## **5.2. Componentes de los proyectos**

Los proyectos deben proporcionar una solución integral de la problemática socio-habitacional de las áreas a intervenir que comprende aspectos relativos al hábitat, el acompañamiento social y el tema ambiental. Se reconocen tres componentes:

— Componente habitacional.

— Terrenos para la relocalización.

Los predios para las relocalizaciones deberán ser aptos para el desarrollo del hábitat. En ningún caso se implementarán viviendas en suelos donde no se garantice el acceso a la red de electricidad, agua potable, saneamiento y alcantarillado (por red general o sistema alternativo, bajo aprobación previa de organismos competentes), vialidad vehicular y peatonal, alumbrado público y servicio público de recolección de residuos. Debe tener acceso a servicio de transporte público, salud y educación y a actividades sociales en un radio razonable.

Los predios serán aportados por las Intendencias, no obstante el MVOTMA y la Agencia Nacional de Vivienda podrán transferir a las Intendencias para estos fines y por fuera del plan, terrenos que dispongan en su cartera, manteniendo la Intendencia la responsabilidad por la urbanización.

— Soluciones habitacionales: estas son variadas y su aplicación dependerá de la caracterización de las familias y tendrá en cuenta las actividades laborales predominantes y el trabajo en el domicilio, tratando de preservar la fuente de ingreso de las familias. Las viviendas a construir estarán agrupadas en más de 50 familias por predio.

Las soluciones habitacionales propuestas se agrupan en tres categorías principales: acceso a vivienda nueva, acceso a vivienda usada y subsidio de alquiler a viviendas ésta sólo como una solución transitoria.

## 6. Génesis de Paso Carrasco

Paso Carrasco es una localidad del departamento de Canelones, ubicada entre la orilla oriental del Arroyo Carrasco y el Parque Nacional Franklin Delano Roosevelt. Integra la microrregión 5 de vocación Turístico residencial junto a los municipios de Nicolich y Ciudad de la Costa. El municipio se encuentra ubicado en el extremo sur del departamento de Canelones, formando parte del Área metropolitana de Montevideo. Limita al norte con el municipio de Nicolich, al este con el de la Ciudad de la Costa y al oeste con el departamento de Montevideo.

El municipio fue creado por la ley n.º 18653 del 15 de marzo del año 2010 y su superficie es de 24 km<sup>2</sup>.

El municipio de Paso Carrasco alberga 22 868 habitantes, el 4.7 % de la población departamental. Se trata de uno de los municipios con menor extensión superficial y con mayor densidad poblacional. La estructura poblacional (distribución por edades y sexo) se presenta notoriamente más joven que la departamental.

Según el INE los datos que surgen del último censo poblacional del año 2012, la localidad de Paso Carrasco tiene una población total de 15.908 habitantes con 7.706 hombres y 8.202 mujeres. Con respecto al tema viviendas presenta 5.636 en total siendo 5156 viviendas ocupadas y 480 desocupadas (Sector censal n.º 126).

El nombre de la localidad refiere a un camino (paso) sobre tierra firme que seguía en ese entonces al curso de la hoy Ruta Interbalnearia y conectaba esta zona llena de dunas con el Paso Escobar sobre el arroyo Pando. De ahí proviene el nombre de paso de carrasco que con el correr del tiempo se fue deformando hasta quedar en el hoy Paso Carrasco. En esta zona había poca población, predominaban los montes, los médanos y las lagunas. (Intendencia de Canelones, 2007-2015)

Actualmente el municipio comprende las localidades y zonas de Paso Carrasco, Barra de Carrasco y Parque Roosevelt.

Los primeros vecinos se instalan aproximadamente hace cincuenta años vinculados a las actividades de los frigoríficos de la zona, los barrios se constituyen como tales sobre terrenos municipales en la década de los años noventa. Al comienzo los barrios ocuparon una zona que se prolongaba como una continuación de la urbanización que tenía por eje al Camino Carrasco y avanzaba evolucionando hacia los bañados, el monte

nativo y el descampado. Muchas familias estaban constituídas por obreros de las fábricas de la zona o vinculados a actividades asociadas al aeropuerto. Desde el punto de vista de la caracterización ambos barrios constituyen en general un tejido caracterizado por la vivienda unifamiliar, autoconstruida y evolutiva en lotes regulares de viejos fraccionamientos o en lotes irregulares en los asentamientos. Por lo tanto el crecimiento y desarrollo del área hasta la calle Acuña de Figueroa y Obdulio Varela ha estado pautado por lógicas de ocupación urbanas relativamente tradicionales asociadas a la «forma» urbana a partir de la construcción de la manzana como unidad de crecimiento, si bien las dimensiones de las vías o los pasajes den indicios de altos niveles de ocupación principalmente en el asentamiento 18 de Mayo. En el asentamiento existen diferencias en Acuña de Figueroa al norte donde se produce una interfase de ocupación residencial entre la urbanización tradicional y el bañado que a partir de las fuertes condiciones y restricciones del medio ambiente generan una ocupación que se vuelve más caótica y donde en la medida que se avanza hacia el bañado, se pierde el patrón de crecimiento basado en la manzana para dar paso a diferentes avanzadas de ocupación dadas por la penetración de caminos o la generación de predios a partir de áreas de relleno no controladas.

## **6.1. Dinámica socio residencial y usos del suelo**

El tejido de los barrios se organiza en forma bien diferenciada a partir de una población de clase media que se instaló en la zona, o que residían en barrios aledaños, tratándose en su mayoría de familias trabajadoras. El barrio 18 de Mayo presenta una estructura compacta y definida, en cambio Juana de América es una parte indivisa de un área urbana mayor. La presencia del arroyo carrasco y el bañado tensionan la trama generando patrones de ocupación que avanzan paralelamente al mismo desde el camino carrasco. Las manzanas del asentamiento 18 de Mayo se subdividen en lotes relativamente regulares de mayor densidad de viviendas y de habitantes, mientras que Juana de América presenta ocupación más espaciada con predios mayores, con destinos básicamente residenciales asociadas a otros usos como la presencia de parque con sus áreas recreativas y deportivas.

Desde el punto de vista socioeconómico se compone de sectores bajos de trabajadores vinculados a sectores fabriles del arroyo carrasco, camino carrasco y

actividades en torno al aeropuerto, servicio doméstico de áreas más privilegiadas contiguas y a personal militar.

Los usos del suelo son predominantemente habitacionales, pero presenta diversidad, coexistiendo actividades comerciales, industriales, equipamientos deportivos, recreativos educativos y de servicios, tanto a escala local como a escala metropolitana. El tejido urbano se va haciendo menos estructurado y con mayor crecimiento en todos los suelos a medida que se aleja de Camino Carrasco.

Los usos habitacionales que se destacan y predominan son las modalidades de vivienda unifamiliar, autoconstruida y evolutiva en padrones individuales de sectores socioeconómicos bajos y medio bajos

siendo las viviendas de buena calidad constructiva y se encuentran en buen estado de conservación.

## **6.2. Topografía y características del terreno**

La topografía es un área baja generada por la presencia del bañado y presenta una condición de borde urbano, esto propicia que los asentamientos se desarrollen al borde del bañado presentando la presencia de una interfase irregular constituida por el asentamiento al norte de las calles Acuña de Figueroa y Obdulio Varela. Estos predios han sido rellenados con materiales no controlados, invaden el área de los humedales (únicos de agua dulce en el área metropolitana) generando diferentes tipos de impactos en el mismo, comprometiendo su valor y su destino como tales lo cual contraviene los criterios adoptados por las organizaciones competentes y de regularización en la materia.

## 7. Metodología

### 7.1. Revisión de archivos dirección general de desarrollo social

#### 7.1.1. Información sobre la zona priorizada para el inicio del proyecto de relocalización de familias en Paso Carrasco

La Dirección Nacional de Viviendas (DINAVI) del MVOTMA y la Intendencia de Canelones decidieron impulsar conjuntamente el Proyecto de relocalización de las familias asentadas en área inundable de Paso Carrasco que comprende los barrios Flor de Mayo, 18 de Mayo y Juana de América.

En acuerdo con el gobierno local se terminó identificando que la relocalización priorizará al barrio 18 de Mayo ya que es el que concentra el mayor número de familias con altos índices de vulnerabilidad social ya que es la zona con más riesgo de inundaciones.

Se presenta la información más relevante sobre las familias de la zona priorizada en el barrio 18 de Mayo, que surge del procesamiento de datos obtenidos a través de la aplicación de la Ficha para el Censo del Plan Nacional de Realojos proporcionada por la DINAVI.

La zona de intervención priorizada comprende las familias domiciliadas en las calles continuación Manuel Albo (acera este), Pasaje C, García Lorca (desde Pasaje A hasta el arroyo), Pasaje A (acera Norte) , y Pasaje B (acera norte), hasta la confluencia de la calle María Stagnero de Munar que comprende un total de 73 viviendas y 291 personas de acuerdo al siguiente detalle:

Vía	Viviendas	Personas
Pasaje A	16	68
Pasaje B	15	57
García Lorca	20	74
Pasaje C	13	50
Continuación Manuel Albo	9	42

<b>Totales</b>	<b>73</b>	<b>291</b>
----------------	-----------	------------

Tabla de construcción propia

Se realizó una encuesta resultando una información básica de la identificación de las viviendas, a quien corresponde la jefatura de hogar y la cantidad de integrantes de cada núcleo, complementándose con un caso de una familia de Flor de Mayo y otra de Juana de América que por su alta vulnerabilidad social fueron incluidas en esta primera etapa de relocalización. Los datos particulares no se incluyen en el presente para no dar a conocer la identidad y ocupación de los integrantes de los asentamientos, que en este caso de estudio sería irrelevante.

### 7.1.2. Trabajo con las familias a relocalizar

Una vez que se genere el acuerdo definitivo entre la DINAVI, IC y Municipio de Paso Carrasco sobre la zona a priorizar, se empezará a trabajar con las familias a relocalizar, realizándose como primera acción entrevistas en profundidad con cada una de ellas. La información que surja de las entrevistas en profundidad de la que ya se tiene la ficha censal y de otras fuentes de información, será fundamental para conocer la situación de cada familia y de su potencial para involucrarlos en el programa de autoconstrucción de viviendas que se llevará a cabo y a su vez el apoyo para la implementación de otro tipo de solución que mejor se ajuste a las características, demandas y posibilidades de las mismas.

### 7.1.3. Pautas para las entrevistas en profundidad

La entrevista en profundidad será realizada por uno de los cuatro integrantes del Equipo Social, se revisará la ficha del censo de realojos siendo los objetivos centrales de la misma los que se detallan a continuación :

- Reafirmar que la relocalización se realizará sobre un predio con servicios en el que la familia será responsable de la autoconstrucción de la nueva vivienda con materiales y asesoría técnica proporcionada por el Proyecto, con soluciones ajustadas a las necesidades, características y potencialidades de cada familia.

- Conocer las expectativas de las familias en relación con su nueva vivienda como el espacio donde se relocalizarán, los espacios verdes y equipamiento comunitario que se construirá en los predios que dejan.
- Conocer las capacidades de las familias para la autoconstrucción, intentando un clima que permita el análisis conjunto con la familia sobre sus fortalezas y debilidades frente a este desafío.
- Identificar con cada familia los vínculos de amistad y/o familiares que sostienen su actividad cotidiana.
- Se utilizará la técnica de observación que tratará de identificar además las características centrales de las viviendas y su entorno, estado general de la misma, mobiliario, orden, limpieza, usos de los espacios (interiores y exteriores), elementos que permiten la interacción con vecinos y aquellos que favorecen la privacidad, relaciones entre los miembros de la familia.

#### 7.1.4. Agrupamientos familiares y sistemas de cuidados

Interesa identificar los vínculos y su calidad con el entorno próximo a sus vivienda en particular.

Cómo se organizaría el cuidado de los niños, adultos mayores y/o personas discapacitadas, que peso tendrán los familiares o vecinos del asentamiento en estos proyectos. Si es de interés continuar manteniendo la proximidad con los familiares y vecinos o si quiere o es indiferente cambiar.

#### 7.1.5. Alternativas habitacionales

Interesa identificar los siguientes aspectos:

- Reconstrucción de la historia habitacional de la familia, de donde vienen, si los lugares de procedencia son lugares a los cuales les gustaría retornar, historia de llegada al asentamiento.
- Relacionar la localización de la vivienda con la actividad laboral, proximidad y medio de desplazamiento.

- Expectativas de la familia en relación a la solución habitacional vinculado al tipo de solución y ubicación, teniendo en cuenta la realidad posible en función de las características de la familia y las posibilidades del proyecto de relocalización.
- Autoconstrucción interesa determinar los conocimientos sobre construcción y disponibilidad horaria del núcleo familiar para realizar dicha tarea. Cómo construyó su vivienda actual, si ha trabajado en el rubro construcción y por cuánto tiempo.
- Adicionalmente interesa saber si las personas de las familias están dispuestas a participar en instancias de capacitación para mejorar las posibilidades de participar en la autoconstrucción de su nueva vivienda y adquirir conocimientos que le puedan ser útiles posteriormente en su vida laboral.
- Generar un espacio para que las personas agreguen comentario ideas y expresiones acerca del proceso que se va a iniciar y que van a estar involucrados.

### 7.1.6. Anteproyecto de relocalización

En la primera etapa del proyecto, parte de las familias podrán ser relocalizadas en el predio perteneciente a la IC, ubicado entre las calles Zorrilla de San Martín, medianera de la fábrica Elbex, Pasaje A, Manuel Albo, Medianera Proyecto PIAI.

A continuación se detalla las etapas previstas para la relocalización de las familias

Se debe mencionar que de acuerdo al Plan Parcial Paso carrasco, que ya tuvo su etapa de audiencia pública en el año 2012 , tuvo una etapa de evaluación ambiental estratégico, menciona que los asentamientos irregulares en áreas más vulnerables , que se situaron en una cota por debajo de los niveles de inundación, se realizó hasta el momento (2015), el realojo de un sector , al norte de Paso Carrasco al borde del bañado lo cual permitió la obtención de suelo para actividades comunitarias y aún quedan muchas familias para el realojo y a su vez escasez de suelo disponible.

Dentro de este plan parcial cuyo financiamiento es de fondos presupuestales de la Intendencia ya hay etapas que se han realizado como el ensanche del ex Camino Carrasco, y resta por evaluar las normativas vigentes de urbanización en Av. De las Américas y Av. A la Playa. (Comunicación personal con Sergio Ashfield, director General de Planificación, Intendencia de Canelones).

## 8. Conclusiones

Según lo detallado y descrito se puede concluir que se ha avanzado en una primera etapa y aproximación de la temática abordada conforme a la relocalización de 131 familias en predios dignos de ser habitables.

Ha sido un esfuerzo multidisciplinario e interinstitucional en el cual se ha realizado un abordaje completo del problema de la vivienda apuntando a un enfoque social del mismo, respetando la dignidad de las familias asentadas en esa zona. Si bien es una problemática difícil de abarcar por la cantidad y disparidad de casos individuales, se destaca el interés por la continuación de la tarea fundamentalmente enfocado a reducir los niveles de pobreza y marginación de los sectores de la sociedad uruguaya que por diferentes motivos se han visto obligados a conformar parte de la fragmentación social de menores o nulos recursos.

## 9. Epílogo

Cuando este trabajo fue iniciado (antecedentes del año 2007) se vislumbraba como algo teórico poder realizar y efectivizar los proyectos diseñados. Es dable destacar el interés de las actuales autoridades nacionales y departamentales de llevar a cabo esta transformación que ha redundado en una mejora de la calidad de vida de la población, teniendo en cuenta el tamaño y crecimientos de estas áreas, que se puede decir que desbordan la capacidad estatal, así como también de los organismos internacionales, del mercado y de la sociedad civil.

Se puede mencionar como crítica constructiva el excesivo énfasis en que se ha dado a la infraestructura, pero una vez regularizado el barrio, quien se hace cargo del mantenimiento tal vez sea a través de la participación ciudadana cuando se concluya la regularización.

Otro tema no menor a destacar es la discusión del título de propiedad sobre la casa, se da solo el derecho de uso y la propiedad sigue siendo estatal o municipal y a su vez esto genera otro riesgo que es el de no poder afrontar los gastos de la legalidad dada la condición económica de las personas, tales como el pago de impuestos, contribuciones, tasas municipales, etc.

A su vez al ser los asentamientos relocalizados en las cercanías de su antiguo origen no cambia en esencia la ubicación residencial, ya que ésta se identifica con la educación, se tiene asumido que el lugar donde se habita y se educa la población determina el futuro laboral de las personas.

Otro tema para reflexionar es si Paso Carrasco y Parque Miramar pueden coexistir en el mismo municipio.

Separados por un puente situado sobre el Arroyo Carrasco, los chalets de Parque Miramar se destacan de las casas más humildes ubicadas al norte de la Av. Wilson Ferreira Aldunate (ex Camino Carrasco).

Si la realidad muestra que actualmente estas realidades tan distintas con su tan distanciado origen conviven a escasos metros de distancias, conformando la fragmentación social tan dispar que ha aumentado en estas últimas décadas.

Cifras comparativas de construcción de viviendas por parte de las diferentes organizaciones período 2010-2015

Intendencia de Canelones: 131 viviendas

Mevir: 454 viviendas en diferentes localidades del departamento de Canelones.

(Comunicación personal con Yanina Aniotz, agosto 2020)

Techo: 133 en el eje rutas 5 y 8.

(Comunicación personal con Franco, agosto 2020) Se especifica que son estructuras movibles, desarmables que se pueden ubicar en una localidad y posteriormente ser transportadas hacia otra localidad.

## 10. Anexos

### 10.1. Cronología: Monitoreo y avances en la regularización de los asentamientos

En la consulta a la página web de la Intendencia de Canelones, se obtuvieron los siguientes datos, para el período 2010-2015:

- 29 de octubre, 2010: Realajo de cuatro familias de los asentamientos 18 de Mayo y Juana de América en la calle Avenida a la Playa y Arizona.

Viviendas construidas por la empresa Montelecno S.A

- 20 de diciembre, 2010: Realajo de once familias en calle Teniente Rinaldi entre Artigas y Lavalleja

- 24 de junio, 2011: Realajo de diecinueve familias

- Julio, 2011: Relanzamiento de la Agenda Metropolitana con un nuevo impulso en las relocalizaciones

- Noviembre, 2011: Se comunica el Plan parcial de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del Municipio de Paso Carrasco

- Agosto, 2012: Se creó un fondo rotatorio de doscientos mil a tres millones de pesos como herramienta útil que permite un destino y control específico sobre las partidas asignadas (no supera el diez por ciento del aporte del MVOTMA para la obra)

- Abril, 2014: Licitación abreviada LA 2013/25, construcción de viviendas de interés social en la localidad de Paso Carrasco. Ganadora Empresa BEGA URUGUAY SRL.

Se expropia predio a la firma ELBEX S.A que era propiedad municipal, predio localizado en los fondos de la actual fábrica de pinturas.

Puesta de manifiesto pública efectivización del plan parcial para el Municipio de Paso Carrasco

- Noviembre, 2014: Realajos de treinta familias sobre calle Zorrilla de San Martín y Eduardo Acevedo, correspondientes al asentamiento 18 de Mayo en predios linderos al realajo anterior

- Marzo, 2015: Entrega de ocho viviendas a ocho familias en calle Teniente Rinaldi entre Lavalleja y Artigas.

- Junio, 2015: Entrega de cuarenta y dos viviendas en las calles citadas
- Julio, 2015: Entrega de diecisiete viviendas en calle Zorrilla de San Martín y

Tabaré.

Se debe mencionar que esta zona de realojo de Paso Carrasco presenta una situación compleja desde el punto de vista social donde se detectó una situación de precariedad ya que sus habitantes sólo pudieron acceder dentro del Plan de relocalizaciones a la opción en la cual las viviendas construidas por personal municipal (Intendencia de Canelones) y obreros de la construcción aportados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) así como los materiales que se compraron mediante licitaciones públicas de la Comuna.

Asimismo se pudo observar y verificar motivados por esta situación social, escenas de violencia con las trabajadoras sociales y con otros funcionarios municipales y locomociones oficiales que interactuaron en este proceso tales como gritos, abucheos y lanzamientos de piedras y cascotes de piedras (pedreas). Es de destacar que a esta problemática social se adiciona el problema de contaminación ambiental como lo es la del Arroyo Carrasco.

## **10.2. Entrevistas realizadas**

### 10.2.1. Entrevistas realizadas a referentes en relación al tema de estudio

- **Equipo Social de Vivienda Intendencia de Canelones (de ahora en más ESV). Mayo, 2019.**
- **Alcalde de Paso Carrasco. Junio, 2019.**

#### **Pregunta 1: ¿Cómo fue el acompañamiento de todo el proceso de realojo?**

ESV: Desde el año 2013 al 2018. Se trabajó en conjunto con el MIDES, Uruguay Crece Contigo, Infancia y Jóvenes en Red, Proyecto Cuenca Arroyo Carrasco.

Alcalde: Desde julio del 2010 en que se conformó el Municipio de Paso Carrasco hasta la fecha 2019. Se coordinó con las diferentes Direcciones Generales de la Intendencia de Canelones.

#### **Pregunta 2: ¿Cuál es la situación de empleo de las personas relocalizadas?**

ESV: la mayoría de las personas relocalizadas en Paso Carrasco trabajan en Parque Miramar en los rubros de jardinería y servicio doméstico.

Alcalde: La población de Paso Carrasco se asemeja en todos sus guarismos a todo el área Metropolitana. La mayoría de los trabajos se ubican en el eje de las rutas 101 y 102.

#### **Pregunta 3: Integración dentro del Municipio entre Parque Miramar y Paso Carrasco**

ESV: Parque Miramar no se siente identificado con el Municipio de Paso Carrasco. Muchos de los planteamientos de Parque Miramar se realizan en el Municipio de la Ciudad de la Costa.

Alcalde: Existe integración entre Parque Miramar y Paso Carrasco. En Parque Miramar se creó un Comisión de Fomento que los representa y realizan trámites en Paso Carrasco. Parque Miramar representa una población con alto poder adquisitivo y Paso Carrasco representa en muchos casos necesidades básicas insatisfechas. Es una

población mucho más vulnerable y presentan problemas sociales de trabajo y ocupación.

**Pregunta 4: ¿Cuál es la dinámica social dentro de Paso Carrasco?**

ESV: El proceso de integración entre personas realojadas y los habitantes que ya residían llevó aproximadamente más de un año de trabajo. No hubo conflictos pero llevó su tiempo adaptarse a la nueva situación.

Hubo problemas de adaptación al espacio puesto que antes tenían (en el asentamiento contra las márgenes del arroyo Carrasco) un espacio sin límites y en la nueva situación hubo cambios de espacio y hábitat.

Hubo problemas de convivencia al principio pero se solucionaron con la realización de talleres mensuales o cada quince días en los que asistían los habitantes y asistentes sociales. En estos talleres se establecieron los derechos y obligaciones de la convivencia. Se realizó un seguimiento de aproximadamente un año y medio luego de culminado el realojo hasta el año 2018.

Tuvo mucho que ver el establecimiento de un centro de barrio en Paso Carrasco ubicado en Wilson Ferreira Aldunate (ex Camino Carrasco) a dos cuadras del Municipio.

Alcalde: Este tema lo abordó con éxito el Equipo Social de la Dirección de Vivienda con más de un año de arduo trabajo con las dos categorías de habitantes.

**Pregunta 5: ¿Cuáles son los servicios públicos y de comunicación disponibles?**

(Esta pregunta fue planteada solamente al Alcalde)

Alcalde: En forma simultánea con los realojos fueron instalados servicios de UTE, OSE, recolección de residuos con frecuencia de tres veces a la semana, con la utilización de contenedores grandes e individuales.

Para la comunicación interna dentro de Paso Carrasco no existen servicios de transporte, los habitantes se deben trasladar hacia la Av. W. Ferreira Aldunate (ex Camino Carrasco) para abordar las líneas de transporte colectivo.

**Pregunta 6: Conformación y ejecución de espacios libres**

ESV: Se definieron espacios libres liberados, hubo dificultad para interconectarse entre sí las diferentes direcciones generales de la Intendencia.

Alcalde: En los espacios libres proyectados se ejecutaron dos plazas. Hubo mucha dificultad para apropiarse del espacio por parte de los habitantes, no hubo una integración inmediata al espacio libre. La Intendencia aportó bancos y mesas de hormigón, plantas y árboles. Hubo proyectos del MIDES con los cuales se colocaron también juegos infantiles realizados en madera.

**Pregunta 7: ¿Qué se realizó?**

ESV: Se relocalizaron familias más de 200 personas en los pasajes A,B y C, y calle Maracanán en el margen norte del arroyo Carrasco.

Alcalde: Se realojaron más de 200 personas en el lado norte de la costanera del arroyo Carrasco. Resta otro tanto.

**Pregunta 8: ¿Qué hubiera sido deseable realizar?**

ESV: Que se hubiese podido concluir el realojo de las dos márgenes del arroyo Carrasco.

Alcalde: En el lado sur del arroyo carrasco quedan sesenta familias para realojar por falta de carteras de tierras en esa zona. Esa población vive del reciclaje de cartón y plástico de los barrios de Carrasco y Malvín (Montevideo), tiran los residuos de su clasificación en las márgenes de los arroyos Manga y Carrasco del lado del departamento de Montevideo, lo que ocasiona la contaminación en esos cursos de agua.

**Pregunta 9: ¿Qué resta por hacer?**

ESV: El realojo del total de habitantes incluyendo a la margen sur del arroyo Carrasco.

Alcalde: Sin dudas el margen sur del arroyo Carrasco. Por otra parte se generaría una situación de conflicto puesto que sacar esa población de allí implicaría la pérdida de su fuente de trabajo (reciclaje del lado del departamento de Montevideo).

## 10.2.2. Entrevistas realizadas a personas que habitan en Paso Carrasco

- Sr. Carlos Pérez. Octubre, 2019.

El Sr. Carlos Pérez accedió amablemente a ser entrevistado. Él tiene 53 años al momento del encuentro y siempre habitó en Paso Carrasco desde su niñez en las cercanías de la fábrica CICSSA (paneles de madera) en donde su padre trabajaba.

Es un trabajador independiente, *freelance*, y se desempeña como carpintero en el local de la mutualista Círculo Católico de Obreros de Paso Carrasco; también ha trabajado en la portería de un edificio en Parque Miramar.

### **Se realiza la pregunta acerca de los asentamientos de Paso Carrasco.**

El entrevistado afirma que los realojos configuran una parte mínima de la población de Paso Carrasco que viven en los asentamientos. Se priorizó las zonas inundables. Todavía hay habitantes que siguen viviendo en las márgenes del Arroyo Carrasco.

Las viviendas se construyeron con materiales llamados paredes *monoblocks* que son de yeso, mencionando que las viviendas que lindan hacia Montevideo tienen mejor construcción. A su vez se realizaron construcciones de viviendas individuales tipo casitas, y también bloques de edificios de planta baja y dos pisos, motivado por la optimización de la cartera de tierras y poder alojar a un mayor número de familias.

Según se pudo saber a través del equipo de Trabajadoras sociales las personas o núcleos familiares que tenían trabajo estable con aportes al BPS se les dio dinero o préstamos para comprar en otra zona, o sea irse para otro barrio. Las viviendas que quedaron deshabitadas se demolieron en el período de 2010 a 2014. Luego de esa fecha los otros realojos a partir del 2014 no se demolieron y fueron ocupados por otras personas, lo que perpetúa en el tiempo esta situación. En términos de terreno los realojos fueron realizados a escasos cien metros de distancia de donde vivían, y actualmente en 2019 sigue llegando a esta nueva localización el agua del desborde del arroyo Carrasco.

### **¿Cómo es la población desde el punto de vista laboral?**

En general los habitantes son obreros de la construcción, recicladores de papel, cartón, plástico. La mayoría de estas personas tienen tarjetas del MIDES (incluidos en el llamado Ingreso Ciudadano), o sea los planes sociales del MIDES. Se los puede ver cobrando en los locales de Abitab, Red Pagos y Banco República. En su parecer esto se transforma en un asistencialismo crónico.

### **¿Cómo es la situación desde el punto de vista educativo y recreación?**

Se han construido placitas con juegos saludables y banquitos en los espacios públicos o municipales en situación de abandono o en las orillas del arroyo Carrasco. El tema educativo está en falta. El tema del asistencialismo perpetúa la permanencia en los asentamientos. Es un círculo crónico.

El entrevistado recuerda en su niñez la existencia de canchas de fútbol y de *baby* fútbol en el terreno en los que están realojados actualmente varias familias. Había preocupación por la salud física y mental de los niños, de la infancia.

En los últimos doce años se vio incrementada la población de los asentamientos con población que ha llegado desde el departamento de Montevideo, los límites con Montevideo están saturados. Esto trae como consecuencia una sobreproducción de desechos o basura que se vuelcan hacia el arroyo Carrasco y esto provoca una sobresaturación del cauce o su colmatación. Esto se ve acrecentado por la ocurrencia de lluvias y aguas servidas. Hay una napa de agua que no fluye, ya que los terrenos contra el arroyo, fueron rellenados y posteriormente habitados y el agua escapa por donde puede y en algunos casos fluye o sale al exterior. Por este motivo hay calles anegadas, no hay desagüe, no escurre.

Según su opinión la relocalización no resolvió el problema. No fue la solución para el barrio, se siguen perpetuando los nuevos pobres.

### **¿Cuál es su opinión sobre la actuación del Municipio de Paso Carrasco?**

Desde el Municipio de Paso Carrasco y por consiguiente, desde la IC y la OPP, se invirtieron en esta zona un millón trescientos mil dólares en la transformación del Parque Roosevelt, se construyó lo que se denomina la «Peluse Racine», una especie de paseo con senderos de materiales y canchales florales. Se reubicó a la Escuela pública N.º 203 desde su lugar de origen en el Camino Carrasco y se le cambió su denominación

por Escuela de los Derechos de los Niños. Se procedió a privatizar otras parcelas del Parque Roosevelt, se construyó *Landia* un espacio privado para realizar espectáculos masivos, se construyeron en otras parcelas canchas de fútbol de clubes privados o particulares.

### **¿Qué piensa que se debería hacer o que falta hacer?**

El arroyo Carrasco debe ser canalizado sobre todo en su desembocadura y limpiado en toda su extensión. Los accesos al arroyo están obstruidos en parte por los depósitos de la fábrica de pinturas *Elbex*.

### **¿Qué urgencias tiene el barrio?**

Las urgencias se pueden resumir en fuentes de trabajo, hay falta de trabajo, falta de viviendas dignas, el tema salud, se cerró en el año 2017 la policlínica de salud de Monterrey. El barrio tenía salud con esta policlínica del Ministerio de Salud Pública (MSP). Ya no funciona más. En los últimos años se pudo constatar un incremento de cáncer infantil y leucemia. Es muy alarmante la contaminación del barrio.

### **- Sra. Karent Núñez. Noviembre, 2019.**

La Sra. Karent Núñez tiene 51 años, está casada, tiene tres hijos y vive desde que nació en Paso Carrasco. Es una activa militante social y luchadora por las causas del barrio y su gente. Se sumó con entusiasmo a la campaña de recolección de firmas entre 2018 y 2019 para que se dejara sin efecto la *Ley de Riego*, tarea que compartió con los funcionarios de OSE.

Su padre trabajó en el Frigorífico Carrasco como anotador y luego en la fábrica de ladrillos de Andrés Deus ubicada sobre el Camino Carrasco. Para dar una dimensión de aquella época, su padre se pudo comprar terreno por los años sesenta, y construir su propia casa en esa localidad, con buenos materiales, que es la casa que la señora habita actualmente con su familia. Resaltó que esa época mucha gente se fue a vivir a Paso Carrasco pues había fuentes de trabajo, era un barrio industrial, estaban los frigoríficos, carnicerías, las ladrilleras de Andrés Deus y la fábrica de ladrillos Carrasco de la familia Loinaz, que estaban cerca, se podían divisar las chimeneas cercanas. Todo esto lamentablemente no existe más. Hoy por hoy la mayoría de los habitantes de Paso Carrasco trabajan en Montevideo, ya que en Paso Carrasco solo quedan tres

supermercados y las ferias vecinales de los viernes y los domingos. Con respecto a las ferias vecinales la que actualmente funciona los días domingos comenzó o tuvo su génesis en la crisis del año 2001 en la cual los habitantes de Paso Carrasco salieron a realizar trueques de objetos de sus casas por alimentos. Las ferias vecinales históricas de los martes y viernes se han extendido en sus periferias con la venta de todo tipo de objetos. Se menciona que la feria de los días martes solo cuenta hoy por hoy con un solo puesto de frutas y verduras, los puestos restantes son de venta de objetos y ropa informal.

Se menciona la degradación a la que ha sido sometido el Parque Roosevelt, especialmente con el emprendimiento *Blu Park* desde la Av. Giannattasio por la Av. a la Playa hacia el Camino Carrasco. Esto consistió en la construcción de costosas edificaciones, accesibles sólo para personas con muy alto poder adquisitivo. Esto trajo que en ese lugar se quitaran cantidad de árboles de esa fracción del Parque Roosevelt, muchos más, a su entender de los necesarios con el consiguiente deterioro ecológico de la zona. Se destruyó, se puede decir un parque ecológico a donde se iba los fines de semana y era el lugar de esparcimiento de las familias con sus hijos, niños que iban a caminar, tomar mate, a disfrutar de la naturaleza.

Se continúa la charla y recorrida por el lugar y se enfoca a la misma con el tema de los asentamientos. Según nos relata esta habitante del lugar los asentamientos en este barrio comenzaron a gestarse en la década de los años noventa, como respuesta a los desalojos de las viviendas de las personas que no podían pagar el alquiler pues se iban cerrando o liquidando sus fuentes de trabajo. En una primera etapa se construyeron casas o casitas muy humildes pero de material en terrenos inundables o bañados que se fueron rellenando. Se comenzó a denominarlos asentamientos a esas casitas pues esas viviendas fueron espontáneas, no hubo una regulación integral o plan de construcción y menos una planificación del territorio. Se puede decir que esta primera etapa de asentamientos fueron sobre terrenos no tan vulnerables. A medida que se agudizó o profundizó la crisis en esa década de los años noventa se fueron construyendo refugios o casuchas en las márgenes del arroyo Carrasco. Se descarta mencionar que estas personas eran «gente de trabajo» que aportaban al BPS, pero fueron al seguro de paro y se quedaron sin nada. O sea que los denominados asentamientos de Paso Carrasco no son solo las casuchas en las márgenes del arroyo sino que involucran muchas más manzanas ubicadas desde el arroyo hacia el Camino Carrasco. Se debe mencionar que

allí permanecieron afincados y hoy por hoy está la generación de sus hijos habitando esa misma zona.

La recorrida se comenzó a pie desde la Av. Wilson Ferreira Aldunate, ex Camino Carrasco, y la Av. Calcagno, se tomó por la calle José Hernández, para entrar en los primeros asentamientos de Paso Carrasco, o sea los primeros en instalarse en la crisis de los años 90, que son casas construidas de material, pero sin ningún plan de ordenamiento. Se recorrió esta calle, José Hernández hasta la parroquia católica *San José Obrero* ubicada en la calle Vaz Ferreira al n.º 25. Esta parroquia está dirigida por una comunidad de sacerdotes españoles denominada Asis. Allí se construyó un merendero para niños y una academia donde un grupo de maestras tituladas voluntarias brindan apoyo y ayuda a los niños escolares que no alcanzan los mínimos de aprendizaje. Estos niños concurren a la Escuela pública N.º 230 que es la escuela que se reubicó en el Parque Roosevelt, con la denominación de Escuela de Derechos de los Niños. Se continúa por calle Garibaldi hasta llegar a la Av. Gral. Artigas y desde allí por Artigas hasta la calle Teniente Rinaldi esquina Av. Artigas manzana 11. Allí se encuentran las primeras viviendas de realojos entregadas en el año 2014 por calle Teniente Rinaldi pasando por calle Lavalleja hasta llegar a calle Garibaldi.

En la primera casa de la esquina de Teniente Rinaldi y Gral. Artigas se pudo entrevistar a Lorena Noble de 31 años configurando un hogar monoparental con una hija de 16 años que estudia curso de Cocina en la UTU. Esta familia habitaba una vivienda precaria construída con bloques en el Pasaje C junto al arroyo Carrasco.

Tuvo un empleo fijo (aportaba al BPS), luego fue al seguro de paro y ahora se dedica a la venta ropa informal en la feria vecinal. La Intendencia de Canelones dispuso unilateralmente su realojo a ella y a seis familias más hacia la calle Teniente Rinaldi que queda a dos cuadras del arroyo. Se menciona que hubo una sola reunión con dos arquitectos que mostraron el proyecto con sus planos respectivos. Los vecinos estuvieron de acuerdo pues con cada crecida del arroyo Carrasco se inundaban sus casas y aparecían ratas, culebras y aguas sucias, situación por demás desagradable e insalubre.

Las casas en donde se realojaron fueron construidas con paredes monoblocks de yeso y solo de ticholos las paredes linderas con otras viviendas. Se menciona que debido a las paredes de yeso, no se pueden colocar cuadros, no sé, pudo instalar un calefón para tener agua caliente, las puertas perdieron sus cerrojos y pestillos, agarraderas, las puertas no cierran quedan abiertas pues están como desfasadas de las aberturas. La casa

visitada se compone de dos dormitorios, el techo es liviano y con techo de chapas de zinc.

Según lo relatado por la entrevistada se brindó apoyo por parte de asistentes sociales en relación al censo inicial para evaluar la situación de cada familia, pero posteriormente al realojo no hubo más apoyo.

Se mencionó que las casas que habitaban en las márgenes del arroyo Carrasco fueron demolidas en el año 2015. El día que entregaron las casas, por la noche ocurrió una lluvia y el techo se llovía y recuerda que las inundaciones del año 2015 en el verano, al tiempo de ser reubicados, las aguas del arroyo Carrasco llegaron hasta la puerta de la vivienda.

Se firmó un contrato de usufructo, del que no le entregaron copia, pero menciona que sí le llegan las facturas de UTE y OSE con su nombre y con el número de vivienda correspondiente.

Se menciona que nunca se repararon las calles existentes son calles de balasto, tampoco se realizó apertura de calles nuevas, y el desagüe de saneamiento es común a todas las viviendas y se ha colmatado varias veces.

La convivencia con los vecinos es conflictiva, pues las casas están una al lado de la otra, lo que origina tensiones diarias.

El lugar consta de una placita diseñada para lugar de esparcimiento del realojo que está ubicada a los fondos de las viviendas o sea al fondo de la manzana. Está diseñada con juegos infantiles, pero se ha convertido en un lugar en donde se reúnen los consumidores de pasta base y existe un nivel de violencia con armas de fuego sobre todo en horas de la noche, que ha hecho imposible que se pueda concurrir allí y menos como lugar de esparcimiento.

Se continúa la recorrida por la calle Zorrilla de San Martín hasta su intersección con la calle Eduardo Acevedo, allí se encuentra la escuela pública N.º 179.

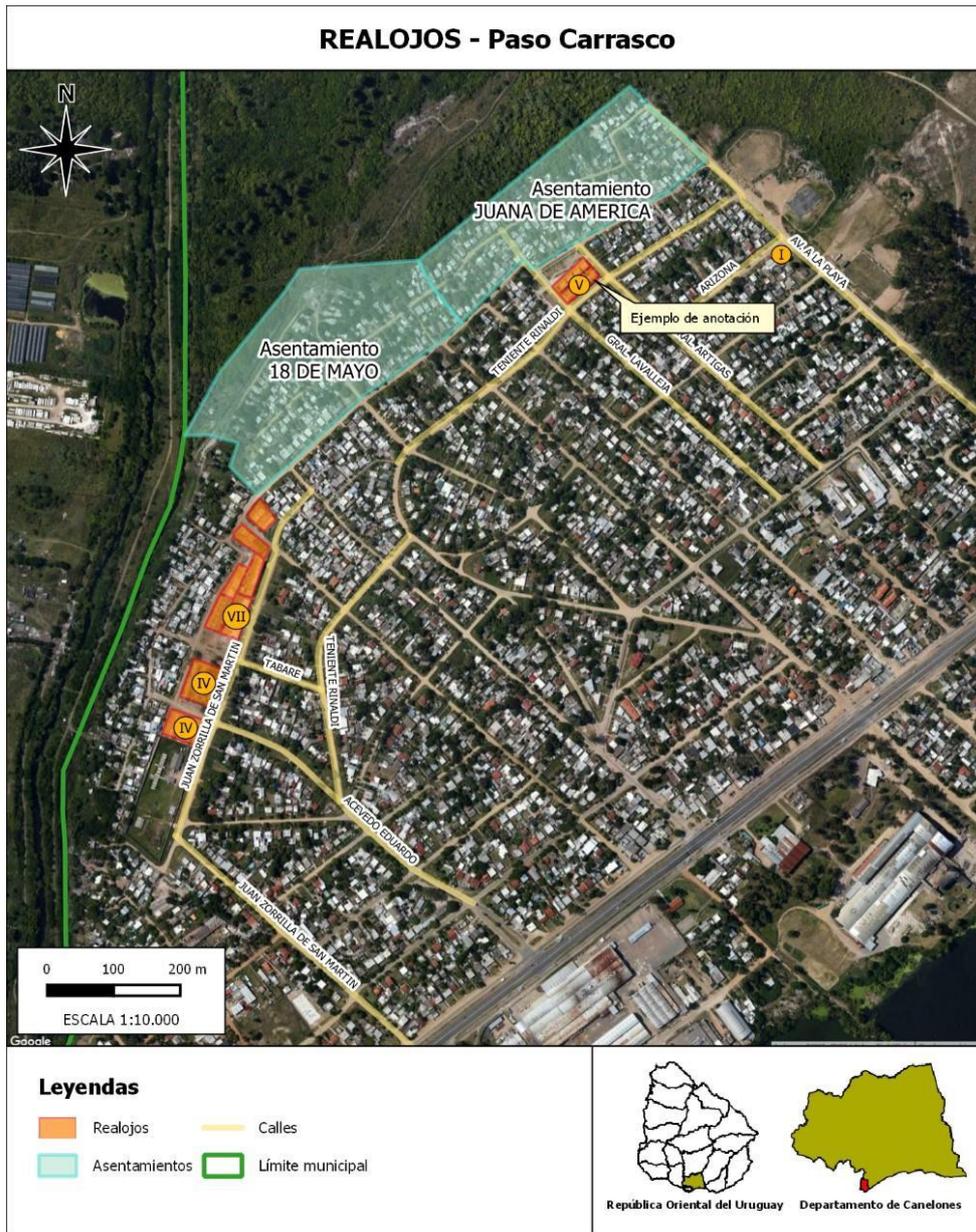
Se pasa por la sede de la Policlínica de Monterrey, predio adquirido por los vecinos de Paso Carrasco en los años sesenta, era un club social. Funcionó como policlínica del MSP en casi todas las especialidades médicas. A partir del año 2017, la Administración de los Servicios Sanitarios del Estado (ASSE) la designa como policlínica de equipamientos y dejan de funcionar las especialidades médicas. La atención médica se traslada o mejor dicho se derivó a las policlínicas de la Cruz de Carrasco y se ha visto complicado el traslado de las mujeres embarazadas y con niños hacia ese nuevo destino de atención médica.

Luego se toma la calle Maciel y Av. Calcagno, se pasa por al antiguo local del restaurante , el Bungalow Suizo, que actualmente ese local y el predio en general está en total estado de abandono. Se continúa por la Av. Calcagno, se divisan los depósitos de la fábrica de pinturas Elbex. Se continúa por la calle Alcides de María y Av. Del Lago, se pasa y se divisa la fábrica privada de piscinas plásticas que tiene sus oficinas por Av. Giannattasio. Luego se toma por la calle Cheveste hacia el arroyo Carrasco.

Se toma el pasaje número 14 en donde aún habitan personas no realojadas. Allí se pudo conversar con quien accedió amablemente. Se trata de María del Carmen Cabrera de 29 años, con un hijo, quien vive en una pieza de la casa de sus suegros. Como anécdota nos menciona que en las inundaciones del año 2012 en el verano en el mes de febrero el agua del arroyo Carrasco llegó hasta un metro y medio de altura dentro de la vivienda. Como consecuencia de la humedad constante, se cayó una pared y desde la alcaldía de Paso Carrasco le enviaron una chapas y un tirante para arreglar la pared. Hizo varios intentos de hablar con el Municipio de Paso Carrasco con concejales y ediles, y con el Intendente actual , y desde hace ocho años le responden que no hay dinero para el realojo. Ella espera pacientemente que le puedan resolver la situación y al no tener ingresos fijos, no puede acceder a los préstamos del Ministerio de Vivienda.

Se continúa el recorrido hasta el límite del arroyo Carrasco con el departamento de Montevideo, en una especie de pasaje que existe con una construcción de un parquecito desde el lado de la ribera del arroyo en el departamento de Canelones. Se pueden divisar la ribera del arroyo en el departamento de Montevideo en el sentido noreste. Allí se encuentran ubicadas o instaladas líneas de electrificación de UTE de media tensión que brindan iluminación a las canchas del predio del Carrasco Polo Club, y otros campos deportivos privados, enfrentados a toda la realidad descrita anteriormente.

### 10.3. Imágenes





Ronzoni, S., *Viviendas de realojo ya habitadas*



Ronzoni, S., *Calles reparadas y cunetas de desagües*



Ronzoni, S., *Centro CAIF*



Ronzoni, S., *Calle Cheveste y Pasaje 14: viviendas precarias cuyos habitantes no han sido realojados*







Ronzoni, S., *Márgenes Arroyo Carrasco hacia el límite con Montevideo*



Ronzoni, S., *Proyecto de construcción de parque en riberas del Arroyo Carrasco hacia el punto noreste*

Viviendas en altura tipo edificio a los efectos de maximizer el terreno disponible segun la cartera de tierras habilitada



Ronzoni, S., *Tipo de viviendas construidas para realojo*



Ronzoni, S., *Tipo de viviendas construidas para realojo*



Ronzoni, S., *Tipo de viviendas construidas para realojo*



*Ronzoni, S., Viviendas en altura tipo edificio a los efectos de maximizar el terreno disponible según la cartera de tierras habitadas*



Ronzoni, S., *Viviendas y calles de Parque Miramar*



Ronzoni, S., *Viviendas y calles de Parque Miramar*



Ronzoni, S., *Viviendas y calles de Parque Miramar*

## 11. Bibliografía Consultada

Álvarez Pedrosian, E. (2014) *Producción social del espacio*. Disponible en: [www.colibri.edu.uy](http://www.colibri.edu.uy) [Consultado en 2014]

Claval, P. (1991) *Documento Anales de Geografía N.º 34*. Documento inédito. París: Universidad de París-Sorbona.

Dollfus, O. (1976) *El espacio geográfico*. Barcelona: Oikos-tau.

Lefebvre, H. (1974) *La producción del espacio*. París: Anthropos.

Santos, M. (1985) *Teoría y método*. San Pablo: Nobel.

Santos, M. (1986) “Cuadernos críticos de Geografía Humana”. *Revista Geocrítica*. 65.

UNESCO, Habitat III. (2016) *United Nations Conference Housing and Sustainable Urban Development. New Urban Agenda. Draft outcome for adoption en Quito, Ecuador*. Disponible en: [www.unhabitat.org/habitat-iii](http://www.unhabitat.org/habitat-iii) [Consultado en octubre, 2016]

## 12. Bibliografía Referenciada

Andrade Navia, J. M. y Ramírez Plaza, E. (2018) “Una aproximación al perfil de los consumidores de una ciudad periférica de Colombia desde el paradigma cualitativo”. *Revista Interciencia*, 44(8), pp. 483-488.

Clichevsky, Nora (2000) “Informalidad y segregación urbana en América Latina, una aproximación”. *Serie Medio Ambiente y desarrollo*. 28, pp. 7-12.

CSI Ingenieros. (2007) Disponible en: [www.csi-ing.com](http://www.csi-ing.com) [Consultado en los años 2007 y 2008].

De Sola Morales, M. (1974) *La urbanización marginal y la formación de la plusvalía del suelo*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Dollfus, O. (1976) *El espacio geográfico*. Barcelona: Oikos-tau.

Gerardo, L. y Navarrete, G. (2000) *Espacio, Territorio y Ordenamiento*. Documento inédito. El Salvador: Universidad de El Salvador.

Galimberti, C. (2013) *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. 6 (11). pp. 68-78.

Gargantini, D., Pasquale, M.F. y Garbellotto, L. (2014) *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. 7 (13), pp. 202-207.

Intendencia de Canelones. (2007-2015) Disponible en: [www.comunacanaria.gub.uy](http://www.comunacanaria.gub.uy) [Consultado en los años 2013,2014 y 2015].

Jaramillo González, S. (2009) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Lefebvre, H. (1974) *La producción del espacio*. Paris: Anthropos.

Presidencia de la República. *Libro blanco de agenda metropolitana* (2007). Disponible en: [www.gub.uy](http://www.gub.uy). [Consultado octubre 2007]

Ligrone, F. (2016) *Manejo de bordes de crecimiento urbano en Uruguay*. Bogotá: Bitácora.

Lombard, M. (2012) *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. 5 (10). pp. 246- 260.

Marques Abla, M. (2012) “Políticas de vivienda y derechos habitacionales. X Seminario de Investigación Urbana y Regional”. *Revista Javeriana*, pp. 470-474.

OPP. (2005). *Plan Estratégico Cuenca de Arroyo Carrasco (PECAC)*. Disponible en: [www.imcanelones.gub.uy](http://www.imcanelones.gub.uy). [Consultado en el año 2010]

OPP Uruguay (2013) *Plan Parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Paso Carrasco. Proyecto normativo*. Disponible en: [www.imcanelones.gub.uy](http://www.imcanelones.gub.uy). [Consultado en el año 2014]

Portillo, Á. (2009) *Sociedades modernas y urbanización. Apuntes del Curso de Sociología Urbana*. Documento inédito. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Udelar.

Ruiz Tagle, J. y López ,E. (2014) “El estudio de segregación residencial en Santiago de Chile”. *Revista Eure*. 40 (119), pp. 25-48.

Sánchez, J. E. (1991) *Espacio, economía y sociedad*. Madrid: Siglo XXI

Santos, M. (1985) *Teoría y método*. San Pablo: Nobel.

Sempol, D. (2002) “La territorialización de la pobreza”. *Semanario Brecha*, 24 de mayo de 2002. Disponible en: [www.brecha.com.uy](http://www.brecha.com.uy) [Consultado en 2010]

Torres Gutiérrez, F. (2011) “El territorio de los desheredados. Asentamientos chabolistas en Sevilla”. *Habitat y Sociedad*. 3, pp.67-90. Disponible en: [www.habitatysociedad.us.es](http://www.habitatysociedad.us.es) [Consultado en el año 2012]

UNESCO, Habitat III. (2016) *United Nations Conference Housing and Sustainable Urban Development. New Urban Agenda. Draft outcome for adoption en Quito, Ecuador*. Disponible en: [www.unhabitat.org/habitat-iii](http://www.unhabitat.org/habitat-iii) [Consultado en octubre, 2016]

Veiga, D. y Rivoir, L. (2000) *Sociedad y Territorio Montevideo y el Área metropolitana*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Villamide, J. (2004) “Asentamientos”. *Revista Propiedades*. 176. pp. 44-45.

Zoido Naranjo, F. (1998) *Geografía y ordenación del territorio. Didáctica de las ciencias sociales geográficas e historia. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos*. Disponible en: [www.ub.edu](http://www.ub.edu) [Consultado en el año 2014]