UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

# Respuestas del estado a la problemática de los asentamientos irregulares:
## programa de integración de asentamientos irregulares.

**Carla Campaña Medina**

**Tutor: Adriana García**

2012

La imagen de la tapa es una foto satelital del asentamiento Sebastopol y su realojo en el barrio Vista Linda, conviviendo con otros realojos de distintos programas estatales como son Plan Lotes y Viviendas Semillas. En la misma puede apreciarse el proceso de expansión de la ciudad hacia la periferia.

*A mi familia, en especial a mi padre*

*quien cada día me enseña que la vida puede más*

*A mi novio Martín*

# Índice

Introducción.....1

Capítulo I: Algunas dimensiones de los problemas de integración de la sociedad uruguaya.

A- Estructura de la población uruguaya.....8

B- Transformaciones en el mundo del trabajo.....12

C- Procesos de exclusión social.....17

D- Segregación territorial.....22

Capítulo II: La intervención del Estado frente al aumento de los Asentamientos Irregulares.

A- Tendencias en la definición de las políticas sociales.....27

B- Principales respuestas estatales ante la problemática de los asentamientos irregulares.....33

Capítulo III: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares PIAI.

A- Descripción del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.....37

B- El PIAI desde el territorio.....39

Capítulo IV: Reflexionando desde el Trabajo Social:
Un aporte a la problemática de los asentamientos irregulares.....47

Bibliografía.....51

Anexos.....55

## Introducción:

El presente trabajo se realiza en el marco de la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. En el mismo se propone realizar una exploración bibliográfica vinculada a la problemática de los asentamientos irregulares en Uruguay, y el análisis de las respuestas brindadas por el Estado, centrándose en el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).

El interés del tema surge luego de haber realizado la práctica pre-profesional en el Zonal Nº 9[1] de la ciudad de Montevideo, espacio territorial en el que se expresan algunas de las transformaciones y problemáticas sociales que registra la sociedad uruguaya, y en particular la capitalina, en las últimas décadas. Dicha práctica se desarrolló en el asentamiento Sebastopol[2] en el marco del PIAI. Instancia que consistió en un disparador, que impulsó la reflexión respecto a la forma en que el Estado entiende e interviene frente a la problemática de integración que presentan los sujetos de determinados sectores de la población.

Alvares (2000) define a los asentamientos como *"un conjunto de edificaciones que han sido construidas por sus propios habitantes, sobre terrenos ilegalmente ocupados, que presentan condiciones materiales deficientes dado que los servicios no se corresponden con el crecimiento poblacional que estos conglomerados han tenido en los últimos tiempos. Los terrenos ocupados, al constituir los intersticios de la trama urbana disponibles, no son en muchos casos aptos para viviendas ya sea porque se encuentran a la orilla de arroyos que además de estar contaminados se desbordan, porque son inundables o porque constituyen área rural..."* (Alvares 2000.:9).

Sin embargo se entiende que los asentamientos irregulares trascienden la problemática de vivienda, vivida por un conjunto de personas que al no encontrar cabida en la ciudad formal, se ven obligados a recurrir a la ocupación ilegal de tierras,

---

[1] Desde el año 1990, a partir del proceso de descentralización político y administrativa del departamento, Montevideo reconoce 18 Zonas en las que se ubican sus respectivos Centros Comunales Zonales (CCZ). El CCZ Nº 9 se ubica en la region noreste del Departamento y comprende los barrios Curva de Maroñas, Flor de Maroñas, Jardines del Hipódromo, Ideal, Bella Italia Málaga, Ituzaingó, Industrial, Punta de Rieles, Km. 16 Cno. Maldonado y Villa Garcia. Integrando a su vez el Municipio F a partir del año 2009 en que se crean los 8 municipios de Montevideo. www.montevideo.gub.uy

[2] Sebastopol, se encuentra inscripto en la manzana formada por las calles Sebastopol, Justino Jiménez de Aréchaga, Camino del Fuerte y Peteroa. Se caracteriza por encontrarse ubicado en medio de una trama urbana formal. (Ver Anexo 1)

para resolver – entre otras - la necesidad[3] de protección y subsistencia humana; sino que es la manifestación de procesos sociales más complejos y profundos, expresando según plantea Baráibar (2009), el aumento de la exclusión y de la desigualdad social.

En esta línea, la temática despierta interés, ante el sostenido aumento que los asentamientos irregulares han experimentado Uruguay en las últimas décadas. Llevando a que en el año 2006, el 6% de la población del país se encontrara residiendo en asentamientos irregulares. (Instituto Nacional de Estadística 2005).

Los asentamientos irregulares se presentan como un fenómeno multidimensional, fuertemente relacionado con las transformaciones que ha experimentado el Uruguay, entre las que se destacan los cambios en el mundo del trabajo, los procesos de fragmentación y exclusión social, de los cuales, la segregación territorial es una de sus expresiones; junto con cambios en las posturas asumidas por el Estado en materia de políticas sociales orientadas a "atender" estas problemáticas.

Este fenómeno tiende a concentrarse en la periferia de Montevideo, "*El 94% de la población de los asentamientos se ubica en la Periferia y representa el 37% de su población. Dadas sus características específicas, es razonable encontrarlos en las áreas periféricas menos consolidadas donde la existencia de predios de mayor área - susceptibles de ser ocupados por grupos de personas de manera individual u organizada- favorecen su creación.*" (Niños y adolescentes en los asentamientos irregulares de Montevideo. www.cebem.org/documentos).

Las zonas periféricas de la ciudad por su parte, registran una importante concentración de población de bajos ingresos, que se vieron obligados a marchar desde el Área Central de la ciudad (con mejores condiciones de acceso a servicios básicos) hacia el perímetro de esta, una migración que se ve reflejada en tres modalidades "*...vivienda autoconstruida en lotes regulares, conjuntos habitacionales públicos y los asentamientos irregulares.*" (Veiga 2004: 197).

El asentamiento Sebastopol, da cuenta de los primeros procesos de ocupación irregular de tierras en Uruguay en el año 1970. La mayoría de sus lotes son menores

[3] (Max Neff,1998.: 41) La persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Por ello las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en que las mismas se inter relacionan e interactúan. Simultaneidades, complementariedades y compensaciones (trade-offs) son características de la dinámica del proceso de satisfacción de las necesidades.

a 100m2 y su densidad poblacional es muy alta. En lo que refiere a su estructura física cuenta con 4 pasajes muy estrechos, sus viviendas son de materiales sólidos presentando graves problemas de iluminación y ventilación.

Su ubicación limítrofe con viviendas ubicadas en la trama formal de la ciudad, refuerza la idea de que la segregación territorial no sólo se expresa en lejanías físicas, sino también en distancias simbólicas; así las dos realidades dan cuenta de condiciones concretas distintas en relación a la integración social de ambas. En ellas se expresan diferentes formas en las que *"la desigualdad, la segregación, el desempleo y el abandono estatal se inscriben en el espacio urbano, y las (disimiles) experiencias de sus habitantes"* (Wacquant 2007 :19).

El fenómeno de segregación territorial, es un proceso que va modificando la estructura socioeconómica de los barrios; estos comienzan a homogenizarse y diferenciarse de forma permanente. Con efectos que repercuten negativamente en los procesos de integración entre personas pertenecientes a diferentes estratos socioeconómicos.

Es ante esta problemática que surge la siguiente interrogante:

*¿Qué medidas adopta el Estado ante el sostenido aumento de los Asentamientos Irregulares?*

El trabajo se propone lograr una aproximación a las respuestas del Estado frente a la problemática de los asentamientos irregulares; analizando en qué medida el programa PIAI como respuesta Estatal, contribuye a la integración social de las personas que viven en dichos asentamientos.

La consideración de dicho Programa se fundamenta en el alcance nacional que tienen sus acciones, al tiempo que plantea introducir una perspectiva innovadora en sus intenciones y objetivos, vinculada a la generación de procesos de integración social de los asentamientos en la trama formal de la ciudad. De esta forma no se circunscribe a los aspectos legales y físicos de la problemática, entendidos estos sólo como la cara visible de la misma.

Considerando el crecimiento de los Asentamientos Irregulares, como una expresión del proceso de fragmentación y exclusión social; la hipótesis guía del presente documento es que el PIAI, en tanto plantea un abordaje integral y multidimensional de la problemática, podría contribuir a mitigar la segregación

territorial y la exclusión social de los habitantes de los asentamientos irregulares, planteando un nuevo camino en materia de políticas sociales.

La metodología propuesta para llevar adelante el presente trabajo es la exploración bibliográfica de marcos conceptuales, conjuntamente con el análisis de datos secundarios disponibles referentes a la temática. El análisis teórico se nutrirá con referencias empíricas de la realidad del barrio Sebastopol, mediante la técnica de la entrevista en profundidad a informantes calificados técnicos, políticos, etc.

De esta forma, en el primer capítulo, se analizan algunas dimensiones de los problemas de integración de la sociedad uruguaya, que inciden en el aumento de los asentamientos irregulares. En este sentido se hace referencia a las principales transformaciones sociales de las últimas décadas, la estructura de la población uruguaya, las transformaciones en el mundo del trabajo, los procesos de exclusión social y segregación territorial.

En el segundo capítulo se presenta la intervención del Estado frente al aumento de los Asentamientos Irregulares, analizando las tendencias en la definición de políticas sociales; describiendo diversas políticas y programas gubernamentales que intentan dar respuesta en las últimas dos décadas, a la problemática abordada en este trabajo monográfico.

Posteriormente en el tercer capítulo, se describen las principales características de uno de los programas que aborda el fenómeno de los asentamientos irregulares en la última década del Uruguay, PIAI. Realizando un análisis del mismo, intentando visualizar el vínculo con la problemática planteada.

Finalmente en el cuarto y último capítulo, se propone reflexionar desde la óptica del Trabajo Social, en torno al trabajo realizado. De esta forma se pretende contribuir a la comprensión de dicho fenómeno, a partir de su problematización. Los problemas vinculados a los procesos de exclusión social que se expresan en la segregación territorial de los asentamientos irregulares, son parte de los ámbitos de actuación de una disciplina como el Trabajo Social que tiene por objeto "la intervención en la resolución de los problemas sociales, de individuos, familias, grupos, unidades territoriales, organizaciones, movimientos sociales, en relación a su calidad de vida y a sus potencialidades no resueltas, contextualizados en el marco de las relaciones sociales." (Plan de estudio 1992).

## Cap. I: Algunas dimensiones de los problemas de integración de la sociedad uruguaya.

El Uruguay ha experimentado un sostenido aumento de los asentamientos irregulares en las últimas décadas; la evolución del periodo comprendido entre los años 1998-2000 / 2006 cuantifica dicho crecimiento, pasando de 464 a 676 Asentamientos, en todo el país.

Se trata de una problemática que en el año 2006 afectaba al 6% de la población uruguaya, aumentando al 11% de la población capitalina, un total de 196.000 personas, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INE, 2005).

Comprender este crecimiento, implica realizar un análisis que incorpore las principales transformaciones sociales que ha vivenciado el Uruguay en las últimas décadas. Entendiendo que los asentamientos no son un fenómeno aislado, sino que forman parte y son expresión de los cambios que el país ha atravesado, principalmente en las década del 80 y 90, en el plano económico, político, social y cultural.

Según plantea Kosik (1967), no existe una única forma de conocer la realidad, en la relación Hombre sistema, la "cosa misma" no se manifiesta inmediatamente al individuo, por lo que éste para poder captarla debe realizar un rodeo. Siguiendo la línea del autor, a lo largo de este trabajo se presentan y analizan algunas de las dimensiones que atraviesan el problema de integración social que se expresa en el fenómeno de los asentamientos irregulares, más allá de sus manifestaciones visibles.

De esta forma la realidad no se presenta al Hombre en forma de objeto de intuición, de comprensión teórica, sino que *"se presenta como el campo en que se ejerce su actividad práctico-sensible y sobre cuya base surge la intuición práctica inmediata de la realidad. En la relación práctico-utilitaria con las cosas, en la cual la realidad se manifiesta como un mundo de medios, fines, instrumentos, exigencias y esfuerzos para satisfacerla, el individuo "en situación" se crea sus propias representaciones de las cosas y elabora todo un sistema correlativo de conceptos con el que capta y fija el aspecto fenoménico de la realidad."* (Kosik 1967.:8), dificultando la captación de lo esencial.

La monografía se propone un abordaje teórico de la problemática, incorporando aspectos conceptuales a la discusión, complejizando y contrastando algunas de las representaciones sociales respecto al tema.

Se entiende que en el desarrollo de su práctica cotidiana, basada en el sentido común y no en una actitud cognoscente, el individuo queda atrapado en el mundo de la pseudoconcreción, *"Su elemento propio es el doble sentido. El fenómeno muestra la esencia y, al mismo tiempo, la oculta. La esencia se manifiesta en el fenómeno, pero sólo de manera inadecuada, parcialmente, en algunas de sus facetas y ciertos aspectos. El fenómeno indica algo que no es él mismo, y existe solamente gracias a su contrario. La esencia no se da inmediatamente; es mediatizada por el fenómeno y se muestra, por tanto, en algo distinto de lo que es."* (Kosik 1967). Aunque los asentamientos irregulares se presenten en la cotidianeidad de la realidad social, acentuado por su crecimiento y consolidación, la sociedad no siempre logra comprender la esencia de dicha problemática, captando únicamente la forma fenoménica de la realidad.

Es importante que desde las Ciencias Sociales se aporte a la discusión de las problemáticas que atraviesa el país, incorporando el saber académico y visión crítica de las mismas. En esta línea se procura brindar al lector conocimiento y herramientas, que contribuyan a la discusión de la sociedad sobre los asentamientos irregulares, siendo esta un actor fundamental en la transformación de dicha realidad.

Desde esta perspectiva, se procura colocar al sujeto en el centro de la cuestión, visualizando el incremento y consolidación de los asentamientos irregulares como un fenómeno que deja al descubierto la creciente desigualdad y falta de integración social, constituyendo una de las expresiones contemporáneas de la cuestión social en Uruguay.

A continuación se desarrollan algunas de las principales dimensiones que se encuentran mediando el fenómeno, entendidas ineludibles en la comprensión de la complejidad y multidimensionalidad de los problemas de integración que confluyen en la realidad que presentan los asentamientos irregulares.

El estudio de la *estructura de la población uruguaya*, proporciona una visión de la situación poblacional de la sociedad, al tiempo que aporta datos que permiten conocer la evolución de algunos factores sociales, visualizando su conexión con el fenómeno estudiado.

Partiendo de la concepción de los asentamientos irregulares como una de las expresiones de los problemas de integración social, se entiende necesario el análisis de las *transformaciones en el mundo de trabajo*, consistiendo el empleo la principal fuente de integración del individuo en la sociedad.

La integración a la sociedad actual, está determinada por el cumplimiento por parte de los individuos de determinados logros que la misma establece, vinculados al acceso a la educación, el empleo, la cultura, etc., sin considerar que no todos los sujetos cuentan con las mismas oportunidades para su obtención; experimentando quienes no acceden a los mínimos establecidos, un proceso de *Exclusión Social.*

Finalmente interesa visualizar cómo los procesos señalados con anterioridad, terminan impactando en el uso del suelo y espacio público de los individuos, generando su ubicación en el territorio en virtud de su sector social de pertenencia. En este fenómeno denominado Segregación territorial, los asentamientos representan una de sus expresiones.

## A) Estructura de la población uruguaya.

Comprender el crecimiento de los asentamientos irregulares, requiere visualizar su relación con algunas de las principales transformaciones de la población uruguaya, que han influido en los problemas de integración social. El enfoque sociodemográfico resulta un marco conceptual apropiado para el análisis de la temática en cuestión.

La población uruguaya ha experimentado diversas transformaciones, no obstante continua caracterizándose por contar con una población envejecida. Según los datos del conteo censal del año 2004, la población mayor de 64 años representa el 13,4%, porcentaje que asciende al 19 % de los mayores de 60 años; el país registra 74 personas mayores de 60 años cada 100 personas menores de 15 años. (Berriel, et all 2010.:13-15).

Al analizar la estructura población de la ciudad de Montevideo, en la que se concentra cerca de la mitad de la población del país, se observan diferencias significativas respecto a la distribución de las distintas franjas etarias en el territorio, señalando una fuerte concentración de la población joven, en las zonas periféricas de la ciudad. (Kaztman 2005).[4]

Simultáneamente, estas zonas han registrado en las últimas décadas un aumento demográfico significativo, "*...caracterizado por el predominio de sectores de clase baja y particularmente (...) del crecimiento y expansión de la pobreza y situaciones de vulnerabilidad social. Dicho crecimiento se origina en migraciones desde la ciudad consolidada (Área Central)...*" (Veiga 2004.:197).

Diversos factores impulsan a la búsqueda de nuevas zonas de residencia, *"La heterogeneidad territorial de las estructuras productivas, la dinámica económica, así como la desigual distribución espacial de los servicios y la infraestructura son factores fundamentales para explicar buena parte de los movimientos migratorios internos."* (INFAMILIA – INJU 2010.: 293).

Por otra parte, se observa que los jóvenes pertenecientes a estratos socio económicos medios y altos de la sociedad, tienden a retrasar la emancipación de sus hogares, mientras que los jóvenes pertenecientes a los sectores bajos por su parte, suelen conformar nuevos hogares a más temprana edad, condicionados por distintas

[4] Ver anexo N° 2.

dimensiones de la precariedad en la que se encuentran, en lo que refiere a su situación económica, laboral, educativa, de vivienda, etc. (García; 2010).

Al mismo tiempo son estos jóvenes los que primero se incorporan al mercado laboral, ingreso que por prematuro los ubica en una posición desfavorable dentro del mundo del trabajo, asociada a condiciones de baja calificación y acceso puestos de trabajo precarios o con fuertes restricciones en el ingreso, calidad ocupacional, condiciones de protección, etc.

La situación de pobreza y vulnerabilidad heredados por los jóvenes que residen en asentamientos irregulares, condiciona fuertemente su posterior desempeño tanto educativo como laboral, generando consecuencias en su relacionamiento social. Al analizar la zona 9 de Montevideo, zona de referencia empírica del presente documento, pueden visualizarse las tendencias señaladas con anterioridad.

Un estudio realizado por la IM en el año 2008, plantea una evolución favorable en la Zona 9 de los jóvenes (15–24 años) que no estudian ni trabajan. No obstante al discriminar los datos según el sector social de pertenencia de los mismos, emergen diferencias significativas, aun tratándose de la misma zona. Esta problemática en el año 1999 afectaba a más del doble de jóvenes pobres en relación a los no pobres. Posteriormente si bien se observa una evolución al respecto en el año 2008, disminuyendo significativamente esta problemática, es interesante visualizar que la diferencia porcentual existente entre estratos sociales continua manteniéndose.[5]

Por otra parte es importante señalar que el crecimiento de los barrios periféricos, no se explica únicamente por el proceso migratorio interno, sino que son múltiples los factores que intervienen, entre ellos la tasa de natalidad de la población. *"... en esta ciudad que envejece, las familias más pobres y más jóvenes se desplazan a vecindarios periféricos, cuya población crece no sólo en virtud de esos desplazamientos, sino también por la simple dinámica vegetativa que caracteriza a lugares en los que se concentran personas que exhiben en promedio, bajos niveles educativos, y que transitan las primeras etapas de sus ciclos de vida familiares."* (Kaztman 2005: 9).

---

[5] En el periodo comprendido entre los años 1999 -2008, disminuyó de 26% a 23% la población joven que no estudia ni trabaja. En el año 1999 el 45,2% de los jóvenes pobres, no estudiaban ni trabajaban; mientras que este fenómeno sólo afectaba al 18% de los jóvenes no pobres. Para el año 2008, si bien la evolución es favorable, la diferencia se mantiene, afectando al 13.6 % de los no pobres frente a un 34,8% de los jóvenes en situación de pobreza. (IMM 2008).

En esta línea se observa en la población uruguaya una tendencia a postergar la concepción del primer hijo, vinculado al "*nuevo status de la mujer más allá del mundo doméstico y de la maternidad*" (Paredes 2008.:4). Proceso adjudicado a múltiples factores, acceso a la píldora anticonceptiva, la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral, transformaciones en las parejas (disminución del matrimonio, aumento de uniones consensuales, aumento de los divorcios, etc.) y a la extensión de los años de estudio por parte de las mujeres entre otros elementos.

Este factor marca claras tendencias en la población respecto al nivel educativo, "*el promedio de hijos al final de la vida fértil de las mujeres con menos de 6 años de estudio es superior a 3, entre las mujeres con más de 15 años de estudio este es inferior a 2.*" (Paredes 2001. En Unicef 2003: 97).

La pirámide poblacional de los hogares que se encuentran por debajo de línea de pobreza, suele caracterizarse por un mayor porcentaje de jóvenes en relación a los hogares que no exhiben esta condición. "*Los más afectados en este caso son los niños dado que el gran contingente de niños nace en hogares pobres debido a las tasas de fecundidad más altas de las mujeres que se ubican en estos sectores de la población*". (Paredes 2008). Puede observarse al mismo tiempo un descenso de la natalidad en los hogares que se encuentran por encima de la línea de pobreza, agudizándose de esta forma la diferencia etaria entre los diferentes estratos sociales.

En la zona Nº 9 (perteneciente al Municipio F)[6] de Montevideo por su parte, pueden observarse los procesos mencionados con anterioridad, concentración de pobreza en las franjas etarias más jóvenes. Mientras en el año 2008 el 41% de la población de la zona se encontraba en situación de pobreza, la misma afectaba al 14% de los mayores de 60 años, frente a un 44% de jóvenes y un 68% de los menores de 4 años (IMM 2008). Mientras en otros puntos de la ciudad como los municipios CH y E[7] la misma desciende a menos de la mitad (IMM 2008).

---

[6] Los municipios consisten un nuevo nivel de gobierno que se incorpora a los dos ya existentes nacional y departamental. Es una nueva etapa en el proceso de descentralización política y administrativa del departamento de Montevideo, permitiendo profundizar la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno. Montevideo cuenta con 8 municipios A, B, C, CH, D, E, F, G. Ver Anexo Nº 3 (www.montevideo.gub.uy).

[7] Los Municipios CH y E, se encuentran en la zona costera Este de Montevideo, comprendiendo barrios caracterizados por poseer alto nivel socioeconómico. Refieren a los zonales 4, 5, 6,7 y 8.

Es decir en la zona N° 9 los niños menores de 4 años, contaban en el año 2008 con 5 veces más posibilidades de encontrarse en situación de pobreza que los mayores de 60 años, una problemática que condiciona la posterior integración social de dicha población.

Los procesos señalados con anterioridad se conjugan en los barrios periféricos, en una realidad significativamente distinta a la del resto de la ciudad. *"Actualmente, el Uruguay transita un proceso por el cual sus características demográficas responden a patrones similares a los de los países desarrollados (envejecimiento, fecundidad), pero sin salirse por eso de las condiciones socio económicas estructurales del sub desarrollo, ya que la inequidad entre los sectores sociales se refleja también en los patrones diferenciales de comportamiento demográfico"* (UNICEF 2005.:77).

Comprender dichos procesos, es prioritario al momento de analizar la realidad de la periferia, barrios con un porcentaje mayor de jóvenes respecto a la media nacional, altos índices de desempleo e informalidad, pobreza y exclusión social, estigmatización, entre otros elementos que condicionan la vida cotidiana de los sujetos que allí residen, planteando a su vez nuevas problemáticas.

De esta forma este trabajo procura visualizar la multiplicidad de factores que intervienen y alimentan los problemas de integración social, entre los que se encuentran los aspectos sociodemográficos analizados con anterioridad.

¿Las características de la población uruguaya, son tenidas en cuenta por el Estado al momento de intervenir en dicha problemática?

Esta pregunta será abordada en el Capítulo III, donde se desarrollan las principales respuestas estatales a los asentamientos irregulares, colocando énfasis en el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

## B) Transformaciones en el mundo del trabajo

Los cambios experimentados en el mundo del trabajo, constituyen otro de los factores que han incidido en el crecimiento de los asentamientos irregulares, concebido el empleo como el factor primordial por el cual el sujeto se vincula e integra a la sociedad.

El análisis de la realidad laboral actual requiere contemplar los principales cambios que el mercado laboral ha experimentado, ya que la misma difiere significativamente de la sociedad salarial de hasta mediados del siglo XX. En la que la coyuntura económica favorable, transmitía seguridad y garantía a los trabajadores, al contratarse muchos de ellos y despedirse pocos. La mayoría de los mismos vivía la *"relación con el empleo con la certidumbre de dominar el futuro y realizar elecciones que lo determinaban."* (Castel, 1997: 395).

Sin embargo, Castel también advierte acerca de la seguridad engañosa que brindaba el crecimiento económico, colocando igualmente a los trabajadores en condiciones vulnerabilidad, aunque no se percibiera como tal, dado que *"su destino estaba concretamente ligado a un progreso del que ellos no controlaban ninguno de los parámetros"* (Castel 1997:395)

La crisis del capitalismo, en su búsqueda de rentabilidad y productividad en un marco de incorporación de nuevas tecnologías, conlleva a una reestructuración también del empleo, reduciendo puestos de trabajo (desempleo estructural) e imponiendo nuevas formas de contratación más flexibles (precariedad laboral). *"La flexibilidad no se reduce a la necesidad de ajustarse mecánicamente a una tarea puntual, sino que exige que el operador esté de inmediato disponible para responder a las fluctuaciones de la demanda."* (Castel 1997:406).

Se produce la polarización del acceso al empleo duradero así como las protecciones derivadas de él. Por un lado la modernización post-industrial de la década del 70, permite la multiplicación de empleo para aquellas personas calificadas, mientras que por otro refuerza la descalificación de los trabajadores sin preparación. (Wacquant 2007).

Además de las transformaciones cuantitativas, es decir la pérdida de millones de empleos semi-calificados en el mundo, el empleo experimenta cambios cualitativos, en referencia a la degradación y dispersión de las condiciones básicas del mismo, remuneración y seguridad social. (Wacquant 2007:173).

La realidad uruguaya también da cuenta de estas tendencias globales referidas a los cambios en el mundo del trabajo. En la década del 50, de la mano del modelo sustitutivo de importaciones (ISI), se experimentaba una realidad de pleno empleo, Uruguay había abandonado el modelo agro-exportador que caracterizaba su economía, cobrando gran importancia la industria orientada básicamente al mercado interno, sustituyendo bienes que antes eran importados; política que requería numerosa mano de obra. A fines de los años 70 y principios de los 80, comienza a derrumbarse la época de crecimiento económico, generando un proceso de degradación salarial que guarda similitud con los procesos europeos. (Baráibar 2007).

La transformación del mercado laboral afecta no sólo a quienes no acceden al empleo, sino también a quienes lo hacen de manera precaria. El trabajador empieza a perder la seguridad necesaria para estar integrado a la ciudad formal; *"la pérdida o reducción de ingresos, así como el aumento de la informalidad, hacen que el acceso a soluciones habitacionales en las áreas formales de la ciudad, sea cada vez más difícil. No existe estabilidad laboral que permita organizar la estabilidad habitacional".* (Baráibar. 2009.:6).

Consecuentemente ante la pérdida de poder adquisitivo y estabilidad laboral, la periferia de la ciudad podría aparecer como una estrategia de supervivencia, para quienes no cuentan con los recursos económicos para acceder a una vivienda en condiciones formales. Una realidad que interpela los derechos que la sociedad ha ido conquistando, entre ellos el acceso a una vivienda digna, acompañada de servicios básicos de calidad, agua corriente, luz eléctrica, saneamiento, seguridad, educación, salud, etc.

No obstante, es importante visualizar que la precarización no se limita a la pérdida del poder adquisitivo o de estabilidad laboral, sino que es un proceso más profundo, que socava la integración de los individuos a la sociedad. Lo cual la convierte en una dimensión analítica ineludible en la problematización del fenómeno de los asentamientos irregulares.

Existe *"una fuerte correlación entre el lugar que ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que "cubren" a un individuo ante los riesgos de su existencia."* (Castel 1997.:15). Con la precarización laboral, se toma distancia del contrato de empleo por tiempo indeterminado, que permitían al individuo la generación de vínculos relacionales estables, es decir redes de contención ante los riesgos de su cotidianeidad. Quien se

encuentra en la incertidumbre de vivir día a día, encontrara limitaciones en la elaboración de un proyecto de vida, quedando atrapado en su realidad inmediata.

Por otra parte, la pérdida del empleo no constituye un problema grave para quien cuenta con la posibilidad se insertarse nuevamente al mercado laboral, no obstante quienes no cuentan con capacidades que puedan resultar en valores sociales, se enfrentan a un sistema que ya no necesita de su aporte, quedando excluidos. Se pasa a integrar el sector de los *"supernumerarios", "inútiles para el mundo"*, un sector en aumento ante la dinámica del mercado laboral, consolidándose de esta forma una fractura permanente con el resto de la sociedad.

Estar integrados a la sociedad, según Castel (1997), requiere contar no sólo con una inserción laboral estable, sino que esta debe acompañarse de sólidas redes de contención social; para el autor la pérdida de alguno de estos pilares, coloca a los sujetos en una situación de vulnerabilidad.

Sin embargo, teniendo presente la centralidad del empleo en la integración social de los sujetos, es posible pensar que para quienes pierden el empleo de forma permanente, su situación devendrá en un inevitable debilitamiento de redes, empujando al sujeto a la desafiliación.[8]

A ello se le suma, que quienes integran este sector, de alta vulnerabilidad social, ven muy limitadas sus posibilidades de cambiar su situación, ya que no ocupan ningún sector neurálgico de la sociedad, *"ya no son actores (...) porque no hacen nada socialmente útil (...) al mismo tiempo, están muy presentes..."* (Castel 1997.:22).

Es importante aclarar que la desafiliación no los excluye de la ciudad, primeramente porque desarrollan estrategias de supervivencia que se encuentran vinculadas al sistema, trabajo informal (venta ambulante, clasificación de residuos, etc.), el consumo de bienes y servicios, acceso a programas sociales, aunque no siempre implica el ejercicio de derechos de ciudadanía en forma plena; como por ejemplo, la ocupación irregular de tierras y el acceso informal a los servicios básicos, son algunos de los elementos que dan cuenta de su conexión con la ciudad.

Es posible visualizar que el trabajo no sólo es fuente de ingresos, sino que adjudican al sujeto identidad, existencia y reconocimiento social, así *"el trabajo (...) es más que el trabajo, y por lo tanto el no-trabajo es más que el desempleo..."* (Castel

[8] Los términos exclusión y desafiliación, son utilizados en el presente documento como sinónimos.

1997.:390). Esto significa que los efectos originados por la pérdida del mismo, traspasan la esfera económica con que suele asociarse el empleo, impactando negativamente en la vida cotidiana del sujeto y su relacionamiento social.

Por otro lado, es posible plantear que los más afectados ante el proceso de precarización laboral, son los jóvenes, las mujeres y los hombres de mediana edad pertenecientes a sectores laborales que experimentaron una fuerte reestructuración, que con la incorporación de nuevas tecnologías, comienzan a prescindir de mano de obra.

Teniendo presente las características poblacionales de los asentamientos irregulares, esta problemática cobra mayor dimensión. al contar los barrios periféricos con un mayor porcentaje de jóvenes, tendencia que se acentúa en los asentamientos. Como se mencionó anteriormente y continuando con la referencia de la realidad social del zonal N° 9, la pobreza afecta a casi la mitad de los jóvenes entre 15 y 24 años (44,3 %), mientras que en Montevideo representa menos de un tercio de estos (26,9%), siendo igualmente significativa por los impactos que supone para este grupo social (IMM 2008).

Esta polarización de la ciudad en pobres y no pobres, incluidos y excluidos, trasciende el aspecto económico, expresando la existencia de desigualdades sociales que se manifiestan en forma de fractura social, que no acompaña las condiciones de crecimiento económico.

Si bien el Uruguay se encuentra atravesando en los últimos años una coyuntura favorable en materia de empleo, registrando uno de los niveles de desempleo más bajos de la historia del país, sin embargo la situación difiere en materia de calidad, accesibilidad, remuneración, estabilidad, seguridad social, lo que se ve reflejado en que *"el 20 % más rico, se queda con el 50% de la riqueza y el 20% más pobre, debe de vivir con un 5%".* (Instituto Cuesta Duarte 2011: 3).

El crecimiento económico y el aumento del trabajo asalariado por sí solos, no generan una reducción de la pobreza urbana, *"...mientras que antaño el crecimiento económico y la expansión correlativa del sector asalariado representaban la cura universal contra la pobreza, hoy son parte de la enfermedad"* (Wacquant 2007.:175).

Hay quienes ya no encontrarán lugar en dicho mercado, una población que ha sido desproletarizada, "*una fracción significativa de la clase obrera se ha convertido en superflua y constituye una "población excedente absoluta" que probablemente nunca vuelva a encontrar trabajo.*" (Wacquant 2007.:174).

La reducción de los problemas de integración de la sociedad, que se encuentran en la base del fenómeno de asentamientos irregulares, requiere una mayor presencia del Estado, sin desconocer que los mismos fueron originados en parte por su retraimiento. Ya que el crecimiento económico, por si sólo no genera mayor inclusión, sino que termina perpetuando la situación de desigualdad, "*...no hay justicia social sin crecimiento productivo, pero sólo el crecimiento no asegura una distribución equitativa...*" (Instituto Cuesta Duarte 2011.:5).

Comprender la centralidad del empleo, en una sociedad donde históricamente los sujetos han organizado su vida en torno a él, es el primer paso para comprender que su falta no sólo les priva del factor económico, sino que pone en riesgo su vínculo con la sociedad.

De esta forma se entiende que además de incorporar las características poblacionales desarrolladas en el punto anterior, la intervención en el fenómeno de los asentamientos irregulares, debe necesariamente apuntar a la integración plena del individuo en la sociedad. Ello implica una respuesta integral a su problemática, que permita al colectivo social que se encuentra atravesando esa situación, contar con herramientas sólidas y oportunidades efectivas para tal fin, entre las que se destacan el acceso a un empleo y capacitación de calidad.

## C) Procesos de exclusión social.

Al referir al fenómeno de los asentamientos irregulares, frecuentemente emerge el vínculo con la concepción de exclusión social, sin embargo los asentamientos constituyen sólo una de sus manifestaciones. La misma consiste en una problemática de mayor profundidad, que expresa la desigual distribución de los bienes generados socialmente y una modalidad de incorporación a la sociedad mediante la polarización social de los sujetos.

Su comprensión implica profundizar en aquellos procesos sociales más amplios que se encuentran mediando y determinando el fenómeno; entre ellas las dimensiones señaladas con anterioridad: características demográficas de la población, diferencial acceso al mercado laboral, en cantidad y calidad, educación, distribución espacial, etc. que incluyen la esfera económica, pero al mismo tiempo la trascienden.

Por ello, es imprescindible comprender el fenómeno de exclusión social, como la confluencia de efectos negativos originados en las diferentes dimensiones que participan en la vida cotidiana del sujeto, incorporando una visión integral de su realidad.

Siguiendo el planteo de Baráibar, la exclusión social en tanto fenómeno multidimensional, complejo y procesual, supone la consideración de *"una multiplicidad de trayectorias de desvinculación"* (Baráibar, 2000.:10), que van socavando la integración del individuo a la sociedad. Si bien el trabajo es el principal soporte de inserción a la sociedad moderna, la autora incorpora otras tres dimensiones a considerar, que suman a la económica, la dimensión social, la simbólica y la política. Siendo esta una perspectiva de análisis que aporta totalidad e integralidad para una mayor comprensión de las distintas dimensiones en las que se expresa dicho fenómeno.

La dimensión *económica*, hace referencia a los cambios en el mundo del trabajo (algunos de ellos desarrollados en el punto anterior de este trabajo); fundamentalmente vinculados al aumento del desempleo y la precarización laboral. Siendo uno de sus efectos más negativos, dejar por fuera definitivamente a quienes no cuentan con las capacidades laborales requeridas por las nuevas formas de producción.

Es posible pensar que la población de los asentamientos irregulares, experimenta en mayor medida los efectos negativos mencionados, al contar con un menor nivel educativo y capacitación laboral.

*"Cuanto más avanza la economía capitalista remodelada, más amplio y profundo es el alcance de la nueva marginalidad y más concurridas las filas de las personas arrojadas a la agonía de la miseria sin tregua ni remedio, aun cuando caiga el índice oficial de desocupación y aumente el ingreso en el país."* (Wacquant.2007.:172).

De esta forma la exclusión continúa acentuándose aun en contextos de progreso económico, *"La opulencia y la indigencia, el lujo y la penuria, la abundancia y la miseria florecieron lado a lado"* (Wacquant.2007.:171). Este fenómeno, se presenta de esta forma como la contracara del progreso y desarrollo del país, lo cual plantea la necesidad de la intervención estatal ante la inequitativa distribución de bienestar social realizada por el mercado.

En lo que refiere a la realidad uruguaya, se debe tener presente que las tendencia señaladas con anterioridad se vivenciaron acompañadas por un fuerte retraimiento de las protecciones estatales, década del 70 y 80; experimentando los sujetos de esta, forma un proceso de mayor complejidad, el cual se encuentra presente en la actual situación de exclusión social.

Las mencionadas consecuencias de la precarización laboral, conforman lo que la autora denomina, la *dimensión social* de la exclusión, que refiere por un lado al diferencial acceso a los beneficios sociales, socavando por otro la inserción relacional proporcionada por el empleo, e incidiendo finalmente en procesos de segregación residencial.

No obstante, es importante visualizar que las personas no quedan por fuera de la sociedad, la exclusión social no implica ausencia de relación social, sino que sus relaciones con el centro comienzan a ser más distendidas (Baráibar, 2000). Relaciones que pueden visualizarse en diversas actividades, como el consumo de bienes y servicios, la informalidad que emerge ante las restricciones del mercado laboral formal, así como la participación en diversos programas y políticas sociales, que procuran favorecer su inclusión social.

En esta línea, los asentamientos irregulares consisten una de las expresiones de la exclusión social, dado que si bien están presentes en la ciudad, no gozan de una inclusión plena, participan en la vida social en general pero lo hacen con formas particulares de socialización, quedando por fuera de la distribución social de la riqueza.

Los sujetos no solo son rechazados físicamente, geográficamente o materialmente, lo son también ante cualquier diferencia que no esté contemplada en el sistema de valores de la sociedad. La exclusión engloba entonces todas las formas de rechazo, que implican la no aceptación de las diferencias, sean estas ideas, valores o modos de vida; comprendidas todas ellas bajo la *dimensión simbólica*.

*"Es en nombre de valores, o de representaciones del mundo, que estas poblaciones acaban por ser excluidas por otros debido al hecho de que sus ideas o modos de vida son inadmisibles y se excluyen a sí mismo en un mundo en que no tienen lugar."* (Xiberras 1993 en Baráibar 2000.:22).

Una perspectiva que refuerza el imaginario respecto a determinadas zonas de la ciudad, identificadas con la violencia, la inmoralidad y deprivación, acentuando aun más la brecha entre los diferentes sectores sociales, *"Un penetrante estigma territorial recae firmemente sobre los residentes de esos barrios de exilio socioeconómico y suma su peso a la mala fama de la pobreza y el prejuicio renaciente contra las minorías..."* (Wacquant 2007.:179).

Todas las esferas de la sociedad se encuentran reguladas por parámetros normativos, que establecen los límites de la normalidad, así como la situación de exclusión de los individuos ante la no correspondencia. No obstante el fracaso en el acceso a una de las esferas, no conlleva directamente a la exclusión, sino que es la acumulación de fracasos quien la determina.

De esta forma la desocialización global puede generar la resocialización dentro de un nuevo grupo restringido, proceso que puede visualizarse en los asentamientos irregulares. Si bien se recomponen los lazos de solidaridad interna, no mejora el vínculo con la sociedad global, pudiendo convertirse en un obstáculo a la hora de trabajar la inclusión de dicho grupo o individuo.

*"El reagrupamiento puede acontecer bajo una identidad que continua excluyendo al individuo, que no tiene fuerza sino dentro de su estigma, como portador del estigma."* (Xiberras 1993 en Baraibar 2000.:16).

Finalmente, los procesos señalados con anterioridad impactan en el ejercicio de los derechos ciudadanos, en la organización colectiva y la democracia, comprendidos en la *dimensión política* de la exclusión social.

El proceso de exclusión social pone en juego la idea de ciudadanía, dado que la falta de empleo coloca al individuo en una situación de inutilidad social, al no realizar ninguna actividad socialmente útil. *"El trabajo representa la participación en la producción de la sociedad"* (Castel 1997 en Baraibar 2000.:17). Es sobre éste que se fundan los derechos y deberes sociales, las responsabilidades y el reconocimiento social.

La situación de vulnerabilidad generada por el debilitamiento de la ciudadanía, generan descreimiento en la reivindicación por la vía política y favorecen la aceptación de acuerdos clientelares, que socavan aun más el ejercicio de sus derechos, al tiempo que limitan la organización en formas inclusivas, como pueden ser los movimientos sindicales o grupos de presión. (Raggio 1998 en Baraibar 2000.:24).

Es difícil para los sujetos que desarrollan su vida cotidiana en un asentamiento irregular, posicionarse de forma crítica ante una realidad que no visualizan modificable mediante sus propios medios, situación que en muchos casos antecede su propia existencia incidiendo procesos de naturalización; más aún cuando no se cuenta con capacidad de presión ya que no se integra ningún sector neurálgico de la sociedad.

En esta línea, el análisis de los asentamientos irregulares, no debe limitarse a la población vulnerable, sino interpretar el fenómeno como parte de un proceso más amplio que cuenta con múltiples manifestaciones. Un fenómeno que se encuentra transversalizado por la fragmentación social, por lo que su abordaje debe incorporar la integración social de los sujetos a la sociedad.

Se puede afirmar que *"El punto común de las múltiples formas de exclusión parece residir en la ruptura de los lazos"* (Baráibar. 2000:15). Se entiende necesario por ello, la incorporación de abordajes integrales que logren dar respuesta a la multiplicidad de desvinculaciones que experimentan los sujetos excluidos.

No obstante se entiende que la larga trayectoria de la problemática en el país, ha sido acompañada por un tratamiento acrítico de la realidad en que se encuentra un sector de la sociedad.

Una visión fragmentada que no logra trascender los aspectos fenoménicos, colocando la responsabilidad en los sujetos afectados, como si vivir en un asentamiento irregular consistiera una elección de los sujetos.

Esto puede visualizarse en la no inclusión de la temática global en los temas de debate público actuales, donde si es posible observar otras problemáticas de mayor visibilidad, como la situación de calle, el consumo de pasta base, la seguridad ciudadana, etc, asociadas muchas veces a estereotipos sociales construidos en torno a la población de los asentamientos irregulares

Los asentamientos irregulares son una problemática de importancia en tanto la misma interpela los derechos de los sujetos, pone en juego la idea de ciudadanía, y de esa forma en riesgo la cohesión social; es necesario problematizar las manifestaciones, mediante las que el territorio expresa los problemas de la sociedad moderna.

## D) Segregación Territorial.

Puede observarse en el territorio un proceso creciente de desigual distribución de la población, que ha ido generando la progresiva homogenización de los distintos barrios o zonas de la ciudad. La comprensión de dicho fenómeno, denominado segregación territorial, es imprescindible al análisis de los asentamientos irregulares, siendo éstos una de sus expresiones.

En este sentido, es posible visualizar en el territorio múltiples aspectos que son expresiones de un mismo fenómeno, por un lado la proximidad física de los diferentes grupos sociales, por otro lado la homogeneidad social de los diversos barrios o espacios territoriales en que se puede estructurar una ciudad, y finalmente la ubicación de determinados grupos sociales en zonas puntuales de la ciudad. (Arriagada Luco y Rodríguez Vignoli 2003:9-10). Dichos aspectos son algunas de las manifestaciones de mayor visibilidad del fenómeno, por ello al momento de analizar la ciudad es necesario trascender los aspectos arquitectónicos, entendiéndola como una construcción social histórica, captando un sistema simbólico y espacio temporal, que da cuenta de diversos procesos y comportamientos de los individuos. (Machado 2001).

De esta forma el estudio de la segregación territorial no puede reducirse al fenómeno en sí, sino que requiere la incorporación de una mirada global que contemple los diversos aspectos sociales que se encuentran interviniendo. Desde la perspectiva de Kaztman, *"la segmentación residencial parece ser un caso paradigmático de la confluencia de efectos producidos desde el mercado, la política pública y la sociedad civil."* (Kaztman 1999:11). En este sentido, consiste en la resultante de la interacción de múltiples dimensiones, que van articulando la vida cotidiana de los sujetos en la sociedad.

Según plantean Arriagada Luco y Rodríguez Vignoli (2003), la segregación residencial puede ser generada por diversas fuentes, étnicas, lingüísticas, raciales, religiosa, socioeconómica, entre otras. Si bien existen diferencias significativas entre las mismas, para el presente documento se conciben como distintas expresiones de un mismo problema, la integración de determinados grupos al conjunto de la sociedad, por lo que dichas diferencias no serán abordadas en esta oportunidad.

Por otra parte se observa que la segregación territorial y residencial, no impacta de igual forma en los distintos sectores de la sociedad, existiendo una

dicotomía entre segregación elegida y segregación exigida. Mientras una es procurada por las clases altas, en busca de mayor seguridad, privacidad, exclusividad, estatus, en su polo opuesto la población de menores recursos, lo experimenta como un proceso impuesto, que trasciende su capacidad de transformación.

*"...están las desventajas que aquella entraña para quienes la experimentan como una forma explícita o disimulada de exclusión; por la otra, está el hecho de que para algunos grupos es una opción racional guiada por principios como la maximización de utilidad, la exclusividad, la distinción, la afinidad, la acumulación de activos, la construcción de redes o el acceso a recursos (Machado et all. 2001). Más aun, también es posible identificar réditos derivados de la concentración espacial de grupos subalternos, se trate de minorías étnicas o mayorías socioeconómicas".* (Arriagada Luco, Rodríguez Vignoli 2003.:11).

Es importante comprender que la segregación es una problemática que involucra al conjunto de la sociedad, no es exclusividad de un sector, es decir no se agota en la pobreza. Lo que podría encontrarse asociado a la percepción social del fenómeno, una visión en la que sólo se divisan algunos efectos de la misma por entenderlos negativos, se hace referencia aquí a los asentamientos irregulares; haciendo que otras expresiones, que se encuentran en el polo opuesto como los countries o barrios privados, no sean problematizadas.

No obstante desde la perspectiva del presente documento, se entiende que ambos expresan dos caras de una misma problemática, por lo cual la problematización propuesta sobre los asentamientos irregulares, incorpora las principales expresiones del territorio, en tanto consisten diferentes manifestaciones de los problemas de integración social de la sociedad moderna. *"La sociedad se fragmenta, los ciudadanos se encierran: los excluidos en el ghetto, los ricos en el country."* (Merken 1999:120).

Es posible observar en la ciudad de Montevideo, los procesos de fragmentación social mencionados con anterioridad. Al comparar la Zona 9, en la que se encuentra ubicado el asentamiento Sebastopol, con el resto de la ciudad, se aprecian diferencias significativas a nivel de las condiciones socioeconómicas. Mientras la Zona 9 mantenía en el año 2008 al 41% de su población en situación de pobreza, otros puntos de la ciudad parecían ajenos a dicha problemática, es el caso

de las Zonas 5 y 7, donde el fenómeno representaba solo un 1,5 y 2% respectivamente[9].

Kaztman (1999) plantea que dicho fenómeno denota múltiples impactos sobre el bienestar de la sociedad; siendo el más visible, la progresiva reducción de las oportunidades de contacto cotidiano informal, entre personas de distinta condición socioeconómica, generando un debilitamiento de la vida cívica y la democracia social.

En esta línea, es interesante destacar que los hogares de menores recursos resultan los más perjudicados, por las manifestaciones de un fenómeno que "*aísla a los pobres*", limitando la oportunidad de contacto con otras realidades, condicionando su movilidad social. "*En aquellos barrios pobres que por su composición carecen de interacciones cotidianas e informales con individuos y hogares de niveles sociales más altos y en las cuales no están presentes "modelos de rol" exitosos que sirven como ejemplo de estrategias legítimas de integración y movilidad social, los comportamientos -a otras condiciones constantes- son notoriamente más deficitarios que aquellos correspondientes a vecindarios más heterogéneos en su composición.*" (Kaztman 1999:3).

La homogenización del territorio, limita el desarrollo personal de quienes residen en los barrios más desfavorecidos, al condicionar la elaboración de un proyecto de vida alternativo. La falta de interacción con modelos a seguir y realidades diferentes, contribuye a la naturalización de dicha realidad, la cual se percibe incambiable por sus protagonistas A ello se le suma la construcción de identidad en base a una autopercepción negativa, que se nutre del estigma social que recae sobre estos barrios, acentuando procesos de exclusión social. (Wacquant 2007).

No obstante es importante aclarar que la segregación territorial/residencial, no implica necesariamente separación física, pudiendo existir aun en un mismo territorio condiciones socio urbanas polarizadas. Este aspecto puede observarse en el asentamiento Sebastopol, el cual se encuentra inserto en la ciudad formal; poniendo de manifiesto que la cercanía física no garantiza la integración, ante la participación de aspectos culturales y simbólicos.

*"La consolidación de la ciudad posfordista, conlleva enormes implicancias socio-espaciales, que se expresan en el reforzamiento de la segregación territorial la*

[9] Ver Anexo N° 4

*que pone al descubierto las consecuencias de la desarticulación de las formas anteriores de sociabilidad y los modelos de socialización que estaban en la base de una cultura más igualitaria que la actual"* (Svampa, 2004: En Baraibar 2009.:4).

Aun existiendo espacios comunes, como el espacio público, escuelas, centros de salud, entre otros, no se garantiza la integración entre personas pertenecientes a diferentes estratos sociales, lo cual reafirma la idea de la existencia de una barrera sociocultural.

De esta forma, la cercanía puede incluso aumentar la problemática, debido a la violencia simbólica generada por el choque de realidades diferentes, por ejemplo el diferencial acceso a los servicios básicos, energía eléctrica, agua corriente, saneamiento, etc *"la cercanía geográfica no garantiza intercambio ni asegura afinidad o armonía entre los distintos grupos sociales; más aún, la proximidad geográfica puede agudizar el enfrentamiento entre grupos."* (Arriagada Luco, Rodríguez Vignoli 2003.:10).

Se entiende que la problemática de los asentamientos irregulares, trasciende las zonas donde se manifiesta con mayor presencia, involucrando al conjunto de la sociedad; concibiéndolos como el resultado de la diferenciación no solo espacial sino también social, en un espiral de constante retroalimentación, que actúa como *"un circuito perverso de segregación progresiva"*. (Kaztman 1999: 11).

La principal contribución del análisis del fenómeno de segregación territorial, consiste en visualizar el crecimiento de los asentamientos irregulares vinculados al resto de la ciudad. No como una problemática aislada, sino como una de las manifestaciones de los problemas de integración de la sociedad. La fractura social que se expresa a través de dicho fenómeno, pone de manifiesto la confluencia de diversos factores, que van socavando la integración de la sociedad, actuando como *"un mecanismo que reproduce las desigualdades socioeconómicas de las cuales ella misma es una manifestación"* (Arriagada Luco, Rodríguez Vignoli 2003.:11).

Por otra parte, según plantean Arriagada Luco, Rodríguez Vignoli (2003), dar respuesta a dicha problemática exige el conocimiento y análisis de los factores intervinientes, estableciendo una diferencia entre mecanismos directos y de fondo, ya que es sobre estos últimos donde debe concentrarse la acción. Entre los mecanismos directos, los autores hacen referencia a las características demográficas de la

población, entre ellas las tazas de reproducción de los distintos grupos, la migración interna y por último modificaciones socioeconómicas. Por otro lado entre los mecanismos de fondo se encuentra el papel del mercado, quién regula el valor del suelo y establece distintas zonas dentro de la ciudad, con una desigual dotación de equipamiento e infraestructura.

Si bien se comparte con los autores la postura de incorporar al análisis, diferentes elementos que se encuentran mediando el fenómeno, como sustento de la intervención en realidades complejas; desde la perspectiva del presente documento el fenómeno se concibe como la confluencia de diferentes procesos construidos históricamente. Procesos que actúan de forma simultánea e interconectados, por lo que su análisis no debe circunscribirse a determinados aspectos de la realidad, al considerarlos de menor importancia.

Esta ha sido la postura que históricamente ha predominado en las respuestas estatales frente a los problemas sociales, que contrasta fuertemente con la óptica que desde el presente documento se visualizan los mismos. Desde una perspectiva de totalidad, se entiende que las respuestas a la problemática deben centrarse en la integralidad, partiendo de la comprensión de las condicionantes sociales, económicas, culturales y políticas, y las significantes históricas que impactan en la vida de las personas que viven en un asentamiento irregular del Uruguay a comienzos del siglo XXI.

Emergen nuevamente las interrogantes planteadas al comienzo del presente capítulo, respecto a la pertinencia de este planteo frente a las actuales respuestas brindadas por el Estado a las múltiples problemáticas que se materializan y significan en los asentamientos irregulares.

El análisis desarrollado hasta aquí, coloca la interrogante acerca de si las dimensiones abordadas ¿se encuentran presentes en la forma de intervención estatal?

En el próximo capítulo, se intentará abordar la interrogante planteada, analizando cual ha sido históricamente postura estatal al respecto.

## Cap. II: La intervención del Estado frente al aumento de los Asentamientos Irregulares.

### A) Tendencias en la definición de las Políticas Sociales.

El Estado es un actor fundamental en el análisis de los asentamientos irregulares, por su intervención en la realidad social.

*"Los Estados son grandes motores de estratificación por propio derecho; y en ningún lado lo son tanto como en la base del orden socioespacial: proporcionan o impiden el acceso a una escolarización y una formación laboral adecuadas; fijan las condiciones para ingresar al mercado laboral y salir de él (...); distribuyen (u omiten distribuir) bienes básicos de subsistencia, como la vivienda e ingresos complementarios; apoyan u obstaculizan activamente ciertos ordenamientos familiares y hogareños, y codeterminan tanto la intensidad material como la exclusividad y densidad geográficas de la miseria mediante una multitud de programas administrativos y fiscales"* (Wacquant 2007.:175).

A mediados del siglo XIX emerge en Europa el escenario que daría origen al Welfare State, con su traducción al español en Estado de Bienestar. Se hace referencia aquí a la "cuestión social", una nueva clase de asalariados industriales, que experimentan una realidad miserable tanto en lo material como moral. Este sector se caracterizaba por una fuerte conciencia de clase, que se tradujo en una serie de reivindicaciones, que posteriormente permitirían el surgimiento de una nueva legislación y protección social. (Pereira 2000).

Se establecen los cimientos para el posterior establecimiento de los primeros Estados de Bienestar, en las décadas comprendidas entre el 40 y 70 del siglo XX. Se procura un alto nivel de actividad económica, basados en la doctrina keynesiana, que desde la década del 30 promueve la necesidad de un Estado interventor en la economía incentivando el pleno empleo, el consumo, el trabajo intensivo y la inversión pública.

Se implementan para ello "... *políticas de pleno empleo, servicios sociales universales, extensión de la ciudadanía y el establecimiento de un umbral socioeconómico considerado merecido por la sociedad, debajo de la cual nadie podía vivir"* (Pereira 2000.:150).

Respecto a la realidad de América Latina Carlos Barba (2004) plantea la existencia de un escenario distinto al europeo, *"...en términos generales no se puede hablar de la existencia y continuidad de estados del bienestar en América Latina, donde con muy escasas excepciones no han prevalecido de manera duradera la democracia, ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han desarrollado significativamente los derechos sociales para toda la población, ni la clase obrera ha sido un factor crucial en la evolución de la política social, por lo contrario, estas ausencias han sido bastante comunes en la región."* (Barba 2004.:13).

El mercado es otro de los actores que presenta diferencias respecto al modelo europeo, con un nivel inferior de industrialización e ingreso, con mercados imperfectos, segmentados, oligopolicos o monopólicos, que no han favorecido procesos de solarización universal.

Por otro lado se debe tener presente la heterogeneidad que presenta América Latina respecto a los países que la integran, que no permite su abordaje como un todo, *"Los contrastes se manifiestan en varias escalas, como: la territorial, la demográfica, la etno-cultural, la de las dimensiones del producto interno bruto, la de los procesos de industrialización, la de los indicadores sociales, etc."* (Barba 2004.:14). De esta forma, ante la diversidad planteada no es posible la aplicación de agendas de de reforma económica semejantes, para la obtención de los resultados esperados.

Sin embargo basándose en la concepción de Estados de Bienestar como arreglos entre la esfera económica, domestica y el Estado, que tienden a institucionalizar la producción y distribución del bienestar social, plantea el autor que es posible visualizar procesos similares en la región. La fase expansiva de los sistemas de prestaciones y políticas sociales en la región, estuvo vinculada al proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI).

Respecto a la realidad uruguaya, es posible observar similitudes respecto a las tendencias instaladas en la región. Es así que a mediados del siglo XX Uruguay había consolidado una matriz de protección social de clara tendencia universalista, que garantizaba el acceso y cobertura de sus necesidades básicas al conjunto de la población, basada en políticas sociales de salud, educación, regulación del trabajo y seguridad social.

Considerando el modelo económico productivo, tiene lugar un crecimiento a impulso del Estado, proveedor de servicios e impulsor de un Modelo Sustitutivo de Importaciones en materia de la industria manufacturera orientada fundamentalmente a satisfacer la demanda interna de bienes de consumo.

No obstante este modelo de intervencionismo estatal pasa a ser cuestionado en los países capitalistas centrales hacia fines de la década del 70; comienzan a experimentar problemas con la pauta de crecimiento económico, la "edad de oro" del capitalismo encuentra su fin por diversos sucesos, entre ellos la crisis económica de 1982[10]. Es entonces que *"los países occidentales desarrollados, asisten al debilitamiento de un padrón de bienestar de estilo keynesiano/beveridgiano, basado en el modelo de producción fordista y la sustitución de otro que se ha dado en llamar neoliberal."* (Baráibar 2007.:1).

Respecto a la región de América Latina, la crisis económica de principios de la década del 80, impulso la adopción de una nueva postura por parte del Estado, la cual se caracterizó por promover un capitalismo de libre mercado y gran apertura comercial. Se impulsaron diversas reformas con el objetivo de corregir los desequilibrios fiscales, promoviendo entre otras cosas la privatización de los bienes y servicios públicos. (Baraibar 2007.:2).

En esta línea, se impulsó la consolidación de nuevos actores locales internacionales, poniendo en marcha una agenda económica y social distinta. Se consolida un Estado liberal social, promovido por diversos organismos de créditos internacionales, *"... la agenda social fue establecida por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a través de una serie de recomendaciones, que han llegado a conformar un nuevo paradigma de bienestar en la región"* (Baraibar 2007.:2).

El Estado ya no es el único agente que interviene en el bienestar social, dando cabida a distintos organismos internacionales, que proponen, financian y evalúan acciones públicas.

---

[10] Hobsbawm 1999.: 403 Por lo que se refiere a la pobreza y la miseria, en los años ochenta incluso muchos de los países más ricos y desarrollados tuvieron que acostumbrarse de nuevo a la visión cotidiana de mendigos en las calles, así como al espectáculo de las personas sin hogar refugiándose en los soportales al abrigo de cajas de cartón, cuando los policías no se ocupaban de sacarlos de la vista del público.(...) La reaparición de los pobres sin hogar formaba parte del gran crecimiento de las desigualdades sociales y económicas de la nueva era.

*"...la reducción del tamaño del Estado, la liberalización de la economía, la apertura de los mercados, las privatizaciones, la flexibilización de las relaciones laborales. Las reformas tuvieron como principal efecto poner fin a la injerencia del Estado en la economía, desactivar los sistemas de protección social y desarticular la intervención de los sindicatos."* (Baráibar 2009.:7).

Uruguay no es ajeno al advenimiento de un nuevo paradigma de políticas sociales, que reestructura la presencia del Estado en la sociedad, tomando distancia del modelo tradicional universal. Emerge una nueva forma de concebir los problemas sociales, que adjudica a las políticas un carácter focalizado y residual.

En esta línea se otorga un papel central al mercado en lo que refiere a la producción y distribución del bienestar social, en oposición a la intervención del Estado. Se plantea la reducción de las políticas sociales a población en situación de extrema pobreza, se promueven políticas llamadas focales, dirigidas a sectores específicos de la población, en las que *"se prevé la selección de usuarios a través de la comprobación de su situación de carencia y se espera de alguna forma la participación"* (Midaglia 2000: 18). Se entiende que el nuevo papel otorgado al sujeto en las políticas sociales, opera en detrimento de su integración social, al reafirmar su situación de exclusión social.

Simultáneamente la visión fragmentada de los problemas sociales que propone la focalización, opera en detrimento de una intervención integral de los mismos, que no favorece los procesos de integración *"Las políticas sociales son orientadas hacia los distintos grupos que deben asistirse y sobre los diferentes tipos de problemas sociales asociados con la pobreza, lo que genera además una multiplicación de programas sociales."* (Baráibar 2009.: 13).

En este marco se implementan *"bienes y servicios que de alguna forma responden a necesidades de los beneficiarios pero que dado su carácter residual y transitorio no sirven (o muy poco) para neutralizar la inseguridad social."* (Baráibar, 2007.:7). Al centrarse los programas en las manifestaciones de los problemas, es decir no atacar el núcleo duro de los mismos, como pueden ser la pobreza o el desempleo estructural, entran en un proceso de multiplicación, en la medida en que la oferta se orienta a la demanda. El principal problema que se visualiza aquí, es que mas allá de la inversión de gasto publico que se realice, no se logra trascender lo fenoménico, es decir incidir en las causas de los problemas sociales.

Por otro lado y continuando con los cambios establecidos por el nuevo paradigma, emerge una nueva modalidad de cooperación entre el sector público-privado, en procura de la eficiencia y eficacia del gasto público social. El sector privado comienza a proveer algunos de los servicios que hasta el momento se encontraban bajo la órbita estatal, dando lugar al denominado "Tercer sector", un nuevo espacio comprendido entre el mercado y el Estado. Este comprende organizaciones no gubernamentales (ONG), corporaciones, fundaciones a empresas, y diversas organizaciones sociales. (Molina 2005).

La implementación de estos cambios, se acompañó por un proceso que *"...enfatiza la conveniencia de descentralizar el gasto y los programas sociales y se le confiere un papel fundamental a la inversión en capital humano.* (Baráibar 2009.:3).

La descentralización plantea una tendencia continua y creciente de transferencia de responsabilidades, atribuciones y competencias, desde las estructuras estatales hacia los niveles municipales y locales. *"Es, en definitiva, una forma de adecuar demanda y oferta, acercando al consumidor y al prestatario del servicio."* (Filgueira 1998:13).

Al momento de analizar la actual manifestación de los asentamientos irregulares, una de las transformaciones a considerar es el proceso de revalorización que adquiere el territorio, emergiendo como el ámbito fundamental para la comprensión y abordaje de los problemas sociales.

De acuerdo al planteo de Baráibar (2009), este proceso emerge a partir de los problemas denunciados por el territorio, que son manifestaciones de la crisis del mundo del trabajo y el nuevo paradigma adoptado por el Estado, y no en base a las potencialidades propias del territorio, definiéndolo como una relevancia por "defecto", y por tal con un limitado aporte a la comprensión y abordaje de los problemas de integración social.

El proceso de focalización, lleva a que el foco de las diferentes políticas sociales se coloque en determinadas zonas de la ciudad, partiendo de una visión de los problemas de forma individualizada, es decir con autonomía de los problemas más estructurales. *"Las transformaciones en el territorio y en la valoración que de él se hace operan con independencia de los aspectos que las explican, llevando en muchos*

*casos a hacer de lo territorial "la" cuestión social y no como aquí será entendido, una expresión de ella"* (Baráibar 2009.:2).

En este sentido, es importante poder contemplar el proceso histórico que ha ido generando el escenario propicio para la instalación y posterior desarrollo del fenómeno. Vinculo que no siempre es posible visualizar desde la perspectiva del nuevo paradigma de políticas sociales, con lo cual se pierde una parte importante al considerar las causas del mismo.

De esta forma, se entiende que el análisis de los asentamientos irregulares, no debe desconocer que la población uruguaya experimentó un debilitamiento simultáneo, de las protecciones proporcionadas desde las políticas universalistas y el mercado de empleo, que incidió directamente en la vida cotidiana de los sujetos. Un proceso que a su vez perjudicó en mayor medida a la población de menores recursos, la menos capacitada en materia laboral y educativa, aumentando su situación de vulnerabilidad.

Aún en el marco del neoliberalismo el Estado mantiene su presencia en la intervención social, lo que implica la existencia de ciertas transferencias de bienes y servicios a familias y comunidades crecientemente pobres. *"Colocados ante la "alternativa de la nada", estas transferencias resultan difíciles de cuestionar."* (Baráibar 2007.:17), elemento a tener presente a la hora de considerar cuales han sido las respuestas estatales a la problemática planteada.

**B) Principales respuestas estatales ante la problemática de los asentamientos irregulares:**

Las primeras respuestas estatales a la problemática de los asentamientos irregulares surgen *"...en el marco de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), con el Decreto que crea la "Cartera Municipal de Tierras para Vivienda" y con la aprobación en 1998 de las "Normas para la regularización de asentamientos en el Departamento de Montevideo".* (Rocco y Breners, 2006.:6). Es interesante constatar que las primeras políticas de regularización de asentamientos surgen en la década del 90, momento en que el neoliberalismo en materia de políticas públicas alcanza su punto máximo.

Posteriormente en 1995 se crea la *"Comisión para la normalización de asentamientos irregulares".* Sus cometidos eran *"elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los asentamientos y la identificación de soluciones posibles para la regularización jurídica, social y urbanística de dichos asentamientos, a través de la constitución de una cartera de tierras."* (Amarante y Caffera, 2001.: 20). Esta comisión será la encargada de la selección de Equipos Técnicos (ETM), que realicen el trabajo estipulado.

En 1996 esta comisión comienza a ejecutar un Sistema de Ahorro para la Regularización de Asentamientos (S.A.R.A). Este sistema *"constituye un sistema de captación de ahorro previo de los ocupantes a regularizar, para solventar los gastos de la compra de predios, la regularización y las relocalizaciones en los casos necesarios".* (Amarante y Caffera, 2001.: 20).

En el año 2000 se impulsa desde el gobierno, en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)[11] y con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). La primera intervención estatal en adoptar una concepción integral del fenómeno, sin restringir su intervención a la problemática de la vivienda.

---

[11] La Oficina de Planeamiento y Presupuesto depende directamente de la Presidencia de la República y está dirigida por un Director que debe reunir las mismas condiciones que un Ministro de Estado, siendo designado por el Presidente de la República. Sus principal cometido es el de asesorar al Ejecutivo en la definición de estrategias y planes, evaluación y análisis de presupuestos, reforma del Estado y descentralización.

Este Programa emerge en un momento trascendental para la realidad del Uruguay, antesala de la crisis económica y social que el país enfrentaría posteriormente en el año 2002. *"El colapso económico, tuvo su correlato social. Para el 2003, los niveles de pobreza alcanzaban al 30% de la población, llegando a duplicar las cifras existentes cuatro años atrás (INE, 2004). El desempleo abierto trepó aceleradamente, desde el 12% en 1999, a casi el 20% a fines del 2002 (INE, 2004). Los salarios y las compensaciones cayeron en términos reales a nivel promedio agregado (público y privado) un 27% entre el 2001 y el 2003"* (INE, 2005).

De esta forma el PIAI se adelanta a uno de los mayores impulsos de crecimiento experimentados por el fenómeno. El relevamiento de asentamientos realizado por el INE en convenio con PIAI, en el año 2005- 2006, expresa un aumento de los mismos, pasando de 464 en el periodo 98 - 00 a 676 en el año 2006[12].

En el año 2005, se crea el Programa de Mejoramiento del Hábitat, dentro de las respuestas brindadas por el Estado, en el marco del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). El programa no se define como una política habitacional, sino que incluye el hábitat donde residen sus participantes, *"... no sólo se pretende una mejora a nivel habitacional y barrial, sino adicionalmente fomentar el establecimiento de vínculos sociales a través de un proceso creciente de integración entre los vecinos."* (MIDES 2008:12).

Una de sus características distintivas es su modalidad de autoconstrucción, lo cual demanda un mayor involucramiento de los sujetos implicados, en la mejora y construcción de las viviendas. Las jornadas laborales, se acompañan de talleres con el objetivo de fomentar la cooperación entre los participantes, estimulando a su vez la integración a nivel barrial.

En el año 2010 con la Ley N°18.829 se decreta la emergencia socio-habitacional de la población en situación de pobreza extrema, impulsándose el Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos. Un programa ejecutado en la órbita de la Presidencia de la República, con una concepción integral de la problemática que guarda similitud con la implementada desde el PIAI. En este sentido sus objetivos son los siguientes:

---

[12] Ver Anexo N°5

- Abordaje de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema, mediante acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación.
- Contribuir a la mejora del hábitat y la vivienda a través de la implementación de acciones estratégicas consistentes, entre otras, en el mejoramiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos o áreas precarizadas no regularizables y la mejora de la infraestructura de asentamientos o áreas precarizadas.
- Fortalecer los procesos de aplicación de las políticas sociales.
- Articular los aportes solidarios provenientes de diversos actores públicos y privados
- Coordinar y articular acciones con los Ministerios, los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, en especial aquellos que desarrollan y articulan políticas sociales, a fin de implementar programas y gestionar recursos financieros y humanos para el cumplimiento de las líneas de acción del Plan Juntos.

Sus intervenciones poseen diferentes modalidades, destacando la mejora de construcciones, relocalización de asentamientos no regularizados, fortalecimiento de las infraestructuras barriales y acceso y regularización de servicios básicos. La intervención es realizada en coordinación con las instituciones existentes en cada zona, mientras que el plan de trabajo y los mecanismos de organización social, son propuestos y ejecutados por los sujetos. Dos de sus principales características consisten por un lado, su carácter de autoconstrucción, por otro su visión integral de las situaciones donde interviene.

Expuestas las principales respuestas brindadas por el Estado frente a la problemática, se entiende que si bien ante el contexto de crisis se justifica la existencia de intervenciones focalizadas, con foco en las situaciones de emergencia sobre los sujetos excluidos de la sociedad, se entiende necesario poder trascender dicha modalidad de intervención apuntando a la universalidad, procurando bienestar estable y duradero para los sujetos.

¿Es posible hablar de integración social, cuando la intervención se centra únicamente en la población que vive en los asentamientos irregulares, es decir desconectada de las causas que la originan?

Más aun cuando en el marco del nuevo paradigma de políticas sociales, las mismas poseen un carácter residual y transitorio, la intervención se centra en un grupo y por un tiempo determinado. Al mismo tiempo, la obtención del beneficio se encuentra estrechamente vinculada a la situación del sujeto, por lo que la mejora de la misma dejara al sujeto fuera del programa, nuevamente ante una situación de exclusión.

En este marco, ¿se logra brindar una respuesta sustentable?

Si bien se comparte la necesidad por parte del Estado de intervenciones realizadas desde la emergencia, se entiende que las mismas deben necesariamente encontrarse vinculadas a intervenciones con lineamientos generales, relacionados con una real integración social de los sujetos.

## Cap. III: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares PIAI

El presente capitulo se articula en dos segmentos; en el primero de ellos se exponen las principales características del PIAI, misión, visión, objetivos generales y específicos que guían su intervención social, resaltando los aspectos que lo particularizan dentro de las respuestas estatales.

En un segundo momento del capítulo, se retoman algunas de las condicionantes socio históricas que determinan la existencia de los asentamiento irregulares, en tanto fenómeno que expresa y oculta a la vez, las contradicciones del propio sistema; que expresan la propia cuestión social, entendiendo los asentamientos como una manifestación de esta.

Tomando como punto de referencia empírico el asentamiento Sebastopol, se intentara contrastar el accionar del programa, con la realidad de los asentamientos irregulares, a los efectos de visualizar si el mismo logra brindar una respuesta a las problemáticas presentes en el territorio, exclusión, segregación territorial, empleo, etc

### A) Descripción del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.[13]

El PIAI surge en el año 1999, en el marco de un convenio entre el Estado uruguayo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a los efectos de desarrollar acciones públicas de atención a la problemática de los asentamientos irregulares.

El Programa es ejecutado por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) junto con organismos co-ejecutores, representados en general por las Intendencias Departamentales y Ministerios públicos.

El mismo propone una respuesta diferente a la forma en que tradicionalmente el Estado responde a la problemática, que se encuentra reflejada en su *Visión.* La misma se propone una intervención que va más allá de las problemáticas concretas que se manifiestan en los asentamientos, apuntando a la integración, participación y solidaridad.

---

[13] www.piai.gub.uy

Un aspecto a destacar, es que el ser beneficiario del programa se encuentra sujeto al cumplimiento de una serie de requerimientos que determinarán su elegibilidad. Es decir, no todos los asentamientos cuentan con la posibilidad de ser incluidos en el programa, aspecto que contrasta con la finalidad de integración social señalada por el programa.

Al mismo tiempo, el carácter de beneficiario que adjudica a los sujetos, consiste una postura opuesta a garantizar el goce de los derechos ciudadanos que se encuentran vulnerados en la población que reside en los asentamientos irregulares (vivienda, acceso a servicios, acceso a programas sociales, etc.), en la medida que se ven imposibilitadas del acceso a los estándares de bienestar de nuestra sociedad. (Bentura, 2003).

Uno de los principales requisitos a considerar es la antigüedad; al menos la mitad de la población debe haberse asentado antes de enero de 1996. A su vez deberán estar ubicados en zonas urbanizables, contando la localidad con más de 10.000 habitantes.

El número de lotes deberá ser superior a 40, y el 50 % de las viviendas debió tener saneamiento básico antes de enero de 1996; el 75% de los lotes deben estar ocupados por viviendas, y finalmente el predio del asentamiento no debe tener litigio judicial. (PIAI 2001).

Por otro lado, el objetivo general del programa es "*...mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano*". (www.piai.gub.uy).

Al mismo tiempo, como forma de prevenir el aumento de la problemática, se propone la promoción de cambios en las normas urbanísticas y en las instituciones de vivienda, a los efectos de mejorar el acceso a tierras y viviendas de bajo costo.

Procura por otro lado, mejorar la focalización y coordinación de políticas sociales que intervienen en la reducción de la pobreza. Es importante resaltar, que la focalización responde al nuevo paradigma de políticas sociales, basado en una visión fragmentada de la realidad social, la cual se entiende, opera en detrimento de una intervención integral, que no favorece los procesos de integración social.

Por último se plantea promover la organización e integración barrial de la población beneficiaria, estimulando el trabajo de organizaciones no gubernamentales. La incorporación de la cooperación público-privado en la etapa de ejecución, consiste otra característica del programa. Las articulaciones programáticas con el denominado tercer sector es una nueva modalidad de ejecución de políticas públicas características del nuevo paradigma, en las que el Estado descentraliza responsabilidades y funciones en organizaciones de la sociedad civil, resguardándose la función de control.

Para la consecución de los objetivos propuestos, el programa implementa una serie de objetivos específicos que se detallan a continuación:

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

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

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

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

*-Promover e implementar acciones con el objetivo de limitar el crecimiento y evitar la formación de nuevos asentamientos irregulares.*

## B) El PIAI desde el territorio:

Es interesante visualizar que las primeras respuestas a los asentamientos irregulares en Uruguay emergen en la década del 90, momento en que el modelo de intervención estatal atravesaba un proceso de retraimiento.

No se plantea aquí la desaparición del Estado, por el contrario, el mismo continuó interviniendo en educación, salud, alimentación entre otros servicios; no obstante desde una perspectiva distinta, que implicó un retorno a la vertiente asistencial de la protección social. (Baráibar 2007).

No es hasta el año 1999, con la emergencia del PIAI, que la problemática de los asentamientos irregulares comienza a ser abordada desde una perspectiva de integralidad. El mismo se constituye en el primer programa en esta dirección, seguido por el Programa de Mejoramiento del Hábitat en el año 2005 y el Plan Juntos en el año 2010.

Se trata de un programa que da inicio una nueva modalidad de abordar realidades complejas como la que se expresa en los asentamientos irregulares, incorporando múltiples dimensiones en su intervención, intentando trascender la tradicional forma de abordaje sectorial. Se entiende que la realidad actual demanda respuestas más complejas, que logren incorporar las dimensiones presentes en la vida cotidiana de quienes viven en un asentamiento.

En el presente capitulo, se intentará contrastar la hipótesis guía del trabajo, intentando visualizar si el PIAI logra mitigar las condiciones de exclusión social de los sujetos que residen en asentamientos irregulares.

Como se pudo visualizar a lo largo del trabajo, los asentamientos irregulares no son un problema aislado, sino que son parte de un proceso más amplio que involucra múltiples manifestaciones de la cuestión social en la sociedad. Manifestaciones que, denuncian problemas de integración social de la sociedad contemporánea. Por ello, la importancia que cobran las respuestas estatales integrales.

En este sentido, se propone analizar en este capitulo al PIAI a través de la presentación oficial de su misión y objetivos y la interpretaciones que realizan de los mismos algunos de sus agentes políticos y técnicos ejecutores; vinculando las dimensiones priorizadas en este trabajo en tanto procesos socio históricos que

habilitan una mayor comprensión del fenómeno: la estructura de la población, las transformaciones en el mundo del trabajo, los procesos de exclusión social en general y la segregación territorial en particular.

Uno de los objetivos del PIAI es la regularización de los asentamientos irregulares, mediante la dotación de infraestructura básica, servicios sociales y la provisión de titularidad de las viviendas, sin embargo esto no siempre es posible. Algunos asentamientos han sido construidos en terrenos que no son habitables, existiendo problemáticas de contaminación, inundación, hacinamiento, etc., que impiden su regularización en el lugar; lo que lleva a la implementación de un realojo total o parcial de la población del asentamiento.

No obstante, cabe señalar que el Estado experimenta múltiples limitaciones a la hora de implementar dichas medidas, primando las leyes del mercado en la reubicación de los sujetos en el territorio; restricciones que pueden visualizarse en el realojo del Asentamiento Sebastopol en el barrio Vista Linda, *"...es diferente cuando hay que realojar sobre todo cuando se requiere de varios realojos, sobre todo porque se depende de los terrenos que los Municipios tengan, no siempre eso se corresponde a una necesidad sentida o al mejor lugar que la gente pueda ir (...) creo que la Intendencia tiene en cuenta eso más allá de que después la realidad la desborda."* (Entrevista Secretaria General PIAI-Montevideo).

Entre los actores que intervienen se destaca *"la acción de los agentes inmobiliarios que utilizan su capacidad como grupos de presión para desalentar cualquier iniciativa pública de localización de viviendas populares en sectores medios y altos, conscientes que la valorización de la tierra guarda una estrecha relación con la homogeneidad socioeconómica del área."* (Kaztman 1999.:10).

Esta situación lleva algunas veces al programa a realizar realojos en zonas distantes de la trama formal, sin servicios básicos y poco habitadas, lo cual no favorece la integración social de los sujetos propuesta por el programa, *"...en Sebastopol el caso es bien claro, porque hay muchos realojos, PIAI, Semilla, Plan Lotes*[14]*, etc. Donde evidentemente hoy la Intendencia va a tener que dar respuestas a mayores servicios claramente, porque está creando una urbanización o extendiendo*

[14] El Plan semilla consiste un programa de realojo implementado por la intendencia de Montevideo, para familias ocupantes de fincas municipales ruinosas del área central. www.montevideo.gub.uy El Plan Lote, por su parte consiste en la venta de lotes urbanizados con servicios a familias de medianos y bajos ingresos Ver Anexo N° 6.

*una urbanización donde de hecho tiene que brindar los servicios. El ideal sería que estos programas desde el vamos se articularan, pero bueno eso no siempre es posible..."* (Entrevista Secretaria General PIAI-Montevideo).

De esta forma la intervención del Estado, muchas veces podría terminar reproduciendo las mismas lógicas que condicionaron la creación de dicho asentamiento irregular*"... cuando hacen sólo la regularización de los asentamientos ilegales, los gobiernos refuerzan la lógica de la exclusión urbana: o sea, consolidan los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse."* (Clichevsky, 2003: 64). Un aspecto que no es menor, a la hora de visualizar la ejecución del programa en el territorio.

No obstante, si bien a lo largo de su intervención el programa va generando mejoras en el barrio, en cuanto a camineria, saneamiento, conexiones de luz eléctrica y agua potable así como servicios públicos, se entiende que ello no garantiza la integración social, pudiendo generar incluso el efecto contrario, *"A veces el espacio del asentamiento por tratarse aisladamente, no es muy integrado al resto, como tampoco el Programa prevé que se integre a ese barrio, es una discusión bastante compleja. (...) El PIAI en si trabajaba básicamente sobre el asentamiento, el resto era otra cosa, hay ejemplos en que la diferencia se da muy patente y lo seguimos haciendo, todavía no hemos llegado a lograr esa integración física..."* (Entrevista Arquitecto PIAI-Montevideo).

Desde el Trabajo Social del programa se plantea que "*Muchas veces en barrios que se ha intentado abarcar el entorno, surgen conflictos, desde el barrio formal rechazo al asentamiento y a su vez cuando hay movimientos de infraestructura se empiezan a generar los conflictos, que en general los equipos tratan de trabajarlos"* (Entrevista Trabajadora Social PIAI-Montevideo)

Es por ello que una de las líneas de intervención del programa, refiere al vínculo del asentamiento con el bario formal, lo cual consiste un desafío, "*Se trabaja la aceptación y también como se ven los pobladores del asentamiento respecto a las demás personas, muchas veces ellos expresan que en el afuera se los ve como los chorros, los que molestamos y somos gente de laburo, esto es todo el tema de la estigmatización. En general como te decía desde el diagnostico se trabaja con la gente y con las redes de la zona"* (Entrevista Trabajadora Social PIAI-Montevideo).

Este aspecto representa uno de los principales nudos del programa, en tanto la integración, como se viene planteando a lo largo del trabajo, responde a procesos históricos, vinculados a los cambios en el mundo laboral, los cambios en las políticas sociales, la exclusión social y segregación territorial entre otros aspectos, que hacen que la problemática no sea modificable en el corto plazo, ni desde una única intervención, *"Muchas veces la pata de la integración es la que mas teclea porque son procesos de años. Además el programa llega, impacta, modifica y también son procesos largos, porque nos se dan de un día para otro. La integración cuesta porque en la etapa de obra el barrio, participa, se moviliza, interesa, pero después de terminado es difícil sostener"* (Entrevista Trabajadora Social PIAI-Montevideo). Se entiende que la participación, es un aspecto central en la promoción de integración social, en la medida que incluye a los actores involucrados.

Ante la complejidad que expresa la realidad, se entiende necesaria una intervención multisectorial, no desde una política social específica sobre una dimensión aislada, sino apuntando a la multidimensionalidad, mediante el trabajo conjunto de varias instituciones de forma articulada, que contemple las características poblacionales diferenciales y logre dar respuesta a las diversas problemáticas que se expresan en el asentamiento, empleo, salud, educación, etc.

Consultada al respecto, la secretaria General del PIAI plantea que, *"La otra línea que me parece que es bien interesante es la articulación con otras políticas públicas, porque el programa está acotado en cuanto sus objetivos, entonces el objetivo es implementar, ejecutar y coordinar con las otras políticas que el Estado tiene, lo que hace que se pueda fortalecer el territorio. Eso es el objetivo, se logra más o menos, depende del trabajo en equipo, de la situación... estas me parece que son dos líneas de trabajo que son bien interesantes en cuanto al punto de vista social del programa."* (Entrevista Secretaria General PIAI-Montevideo).

En una sociedad que históricamente se ha configurado en torno al empleo, no son menores los cambios que el mundo de trabajo ha experimentado, más aun cuando los mismos dejan por fuera de forma permanente a un sector de la sociedad.

Es posible denotar como los cambios laborales trascienden lo material, generando la *"...desestructuración de los ciclos de vida normalmente secuenciados por la sucesión de los tiempos de aprendizaje, de actividad y del tiempo ganado y asegurado por la jubilación; una desestructuración marcada por los riesgos de*

*desestabilización que esto supone para los modos de vida y las redes relacionales (...) conlleva no solo privaciones materiales, sino también la pérdida de derechos y descalificación y la "desocializacion" (entendida como la pérdida de identidad, seguridad y aislamiento social) de una fracción de la población."* (Tenti 1996 en Baraibar 2000.:16).

En determinadas zonas de Montevideo, como el asentamiento Sebastopol, que cuentan con altos índices de pobreza y exclusión, elevados niveles de desempleo e informalidad así como un porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan superior a la media nacional, es posible visualizar como los cambios laborales desestructuran y aumentan aun más la situación de vulnerabilidad de los sujetos.

Si bien se refiere a la población uruguaya como una población envejecida, los barrios más pobres de la ciudad no reflejan dicha característica, haciendo que la pobreza recaiga en mayor medida sobre los más jóvenes. Esta situación heredada condicionará inevitablemente su posterior desempeño tanto educativo como laboral, incidiendo de esta forma en su relacionamiento social. La situación de exclusión social de los sujetos que viven en un asentamiento, se encuentra en esta línea, estrechamente vinculada a la pérdida de la seguridad laboral, pero al mismo tiempo la trasciende; repercutiendo en la integración social de los sujetos no sólo por la pérdida o la precarización de sus fuentes de ingreso, sino porque también sus relaciones sociales y redes de vinculación social se fragilizan, se debilitan, reforzando las trayectorias vitales de desprotecciones.

Continuando la línea del análisis, se podría señalar como una limitación del programa a la hora de trabajar la integración social, el no poder brindar respuesta a la diversidad de problemáticas presentes en el territorio, *"...no se aborda el tema laboral por ejemplo que para mí eso es una carencia bastante importante, pero bueno la idea en ese caso es articular con otras políticas de Estado y no existen muchas".* (Entrevista Secretaria General PIAI-Montevideo).

En este sentido, es pertinente pensar que se continúa con la línea trazada por el nuevo paradigma de políticas sociales, interviniendo de forma focalizada sobre las manifestaciones, y la *"prevención"* de dichas manifestaciones, pero sin lograr incidir en las causas que originan la problemática; en la medida que el mismo se encuentra en consonancia con el nuevo modelo económico y postura estatal frente a los problemas sociales.

Si bien se trata de un programa focalizado, emerge una contradicción al contrastar los criterios de selección establecidos con la realidad de los asentamientos de Montevideo, en tanto no siempre logra dar respuesta a las situaciones más críticas, quedando por fuera muchas veces la población más vulnerable. *"En Uruguay, de los 412 asentamientos irregulares existentes en todo el país, apenas se regularizarían 80 de ellos con el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares - PIAI..."* (Clichevsky, 2003: 54).

*"Un ejemplo pasó con un asentamiento donde se trabajó varios años, un tiempo después se hicieron algunos estudios y salió que tenía problemas, plomo y tuvo que ser realojado en su totalidad, entonces salió de PIAI, porque una de las condiciones es que tiene que poder regularizarse en el lugar, no es un programa de sacar a la gente y ubicarla en otro lado."* (Entrevista Trabajadora Social PIAI-Montevideo).

En esta línea puede mencionarse como debilidad del Programa la escasa articulación con otros programas y políticas sociales, vinculados al trabajo, la salud o educación de los sujetos, *"...es un programa que está muy aislado del resto de los programas, por ponerlo de alguna manera... el programa se ha creado en la órbita de la Presidencia y en estos años se ha bajado su rango a una unidad del Ministerio igualmente muchas veces no se coordinan las políticas de vivienda o urbanas en el territorio sino que el programa interviene y listo..."* (Entrevista Arquitecto PIAI-Montevideo). Carácter que refleja una importante limitación de un programa que procura la integración social de los sujetos.

Como señala el coordinador del PIAI *"El Estado interviniendo de forma transversal es parte del éxito de estas intervenciones, cuestión no menor y muy difícil de lograr porque participamos de un Estado concebido sectorialmente."* (Entrevista Coordinador General PIAI-Montevideo). Se entiende que los problemas de coordinación pueden redundar en muchos casos en un uso ineficiente de los recursos humanos y materiales, sin generar al mismo tiempo el impacto deseado. Así mismo, ello puede muchas veces reforzar visiones desalentadoras respecto a determinadas problemáticas, que tienden a ser visualizadas por la sociedad como inmodificables.

Finalmente, en base a lo anteriormente expuesto, se podría señalar que el programa no logra trascender la emergencia social, no pudiendo generar intervenciones sustentables frente a los niveles de segregación y exclusión social del país como se propone en sus objetivos.

En este sentido se entiende que si bien es necesario focalizar recursos en la población de los asentamientos irregulares, en la medida en que no se logre asegurar un piso básico de protecciones universales, que permitan sustentar una auténtica integración, los niveles de inclusión obtenidos quedaran sujetos a la existencia de un programa estatal.

## Cap. IV. Reflexionando desde el Trabajo Social: un aporte a la problemática de los asentamientos irregulares.

La realización del trabajo me ha permitido visualizar, como estudiante y futura profesional del Trabajo Social interviniendo en problemáticas complejas como la analizada, el aporte que la perspectiva dialéctica ha significado para la comprensión de la realidad de los asentamientos irregulares; que contribuye a la mirada multidisciplinaria del Trabajo Social en el abordaje integral de la problemática.

En esta línea, es importante la participación y discusión desde el Trabajo Social, incorporando el saber académico y visión crítica, desde la óptica de una disciplina que construye su objeto de estudio a partir de las problemáticas que experimenta la población.

No se pretende aquí realizar reflexiones definitivas, sobre un tema dinámico como es la integración social de los sujetos a la sociedad, sino aportar a la discusión incorporando algunas de las dimensiones involucradas en la problemática (estructura de la población, transformaciones en el mundo del trabajo, exclusión social y segregación territorial), así como la temporalidad de los hechos acontecidos, que condicionan hoy la realidad de los asentamientos irregulares, perspectiva fundamental para su comprensión desde la óptica del Trabajo Social.

De esta forma se pretende que la monografía constituya un insumo que brinde al lector una visión integral de los asentamientos irregulares, un tema por de más importante para la sociedad uruguaya, y que tal vez no ocupa hoy el lugar que debería. Observándose en la sociedad una tendencia a problematizar los fenómenos que cuentan con mayor visibilidad, como son la seguridad pública, la situación de calle, el consumo de PBC, la violencia doméstica entre otros; jugando sin dudas los medios de comunicación un papel fundamental en la visibilidad que adquieren determinadas problemáticas frente a otras[13]. No se niega la importancia y la trascendencia de estas problemáticas sociales; no obstante, su abordaje y tratamiento fragmentado, no parece estar contribuyendo a una reflexión y acción colectiva más ampliamente comprensiva de la interdependencia que estos fenómenos tiene respecto de procesos más amplios.

---

[13] Según una encuesta de opinión pública realizada por la consultora de Factum el primer semestre del año 2012, los principales problemas identificados por la población uruguaya son en primer lugar la seguridad pública, seguido por el consumo de drogas y la enseñanza en tercer lugar (www.factum.ogr.uy).

Desde la perspectiva de Kosik (1967), los problemas se manifiestan con independencia de las causas que lo originan; lo que ha favorecido el tratamiento acrítico que ha recibido la problemática; aspecto que amerita su discusión, ante la consideración de la sociedad como un actor fundamental, tanto en la continuación como transformación, de la realidad social de un país.

Se entiende por ello que *"el trabajo social debe capacitarse teóricamente para dar cuenta de manera clara de la complejidad de la realidad, es decir de los problemas y fenómenos a los que ha estado vinculado históricamente. Esto nos permitirá una mayor luminosidad a la hora de identificar fortalezas y debilidades cuando planifiquemos acciones para solucionar o aliviar los problemas"* (Baraibar 1999.:94).

Por otro lado, respecto a la hipótesis[14] propuesta, y tomando como referencia el asentamiento Sebastopol, puede concluirse que la misma no se cumple en su totalidad. Como se analizó en el capítulo anterior, las contribuciones que el programa realiza, si bien se basan en una lógica de derechos ciudadanos, no logra un desarrollo sustentable de los mismos en la medida que presenta importantes limitaciones para sustentar una autentica integración, quedando los niveles de inclusión social obtenidos sujetos a la existencia de un programa que proyecta las limitaciones del nuevo modelo de intervención neoliberal.

Si bien el Estado es un agente que históricamente ha intervenido en la transformación de la realidad de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, se entiende que su intervención en la actualidad, se ha centrado en paliar y brindar soluciones concretas a situaciones determinadas. Postura que no logra adecuarse y brindar soluciones acordes a los problemas de integración que expresa la sociedad actualmente.

De esta forma se entiende que el nuevo modelo de intervención estatal, interpela al Trabajador Social. Ante la complejidad de la realidad social, el profesional debe ser capaz de adoptar una postura crítica respecto a la institución que enmarca su intervención, procurando trascender las limitaciones de la misma.

Retomando el planteo realizado a lo largo del trabajo, se entiende que los problemas de integración social que se expresan en los asentamientos irregulares, y que constituyen el objeto de intervención del PIAI, consisten un fenómeno complejo

[14] El PIAI al proponer un abordaje integral y multidimensional de la problemática, podría contribuir a mitigar la segregación territorial y la exclusión social de los habitantes de los asentamientos irregulares, planteando un nuevo camino en materia de políticas sociales.

que se encuentra vinculado a cambios y transformaciones socio-históricas, como son los cambios laborales, la exclusión social, la segregación entre otros a los que el programa no logra incorporar consolidar desde su intervención; no obstante enunciarlo en sus objetivos.

En este sentido uno de los principales cambios a considerar son los procesos de precarización laboral, debido a que estos dejan por fuera del mercado de forma permanente a un sector de la sociedad, que no cuenta con la capacitación requerida para hacer frente a dichos cambios.

*"...no se aborda el tema laboral por ejemplo que para mí eso es una carencia bastante importante, pero bueno la idea en ese caso es articular con otras políticas de Estado y no existen muchas".* (Entrevista Secretaria General. PIAI-Montevideo). No obstante el arquitecto del programa señala, *"...es un programa que está muy aislado del resto de los programas, por ponerlo de alguna manera"* (Entrevista Arquitecto PIAI-Montevideo).

Este aspecto imprime una clara limitación en la intervención del PIAI, ya que si bien el mismo provee de servicios básicos, infraestructura, regulariza la titularidad de las tierras, entre otras acciones para promover la inclusión de los sujetos, al no contemplar el aspecto laboral no está proporcionando verdaderas herramientas que permitan a los sujetos mantener la formalidad finalizado el programa. Más aún teniendo presente que el aspecto laboral trasciende la dimensión económica, consistiendo el principal vinculo de inserción social de los sujetos en la sociedad, adjudicando al sujeto identidad, existencia y reconocimiento social. (Castel 1997)

Continuando la reflexión, es necesario contemplar también el proceso de exclusión social que se encuentra presente en la problemática de los asentamientos, y constituye uno de los puntos fuertes, a los que el programa apuntaría.

Al respecto, la Secretaria General del PIAI, plantea que el programa busca promover el relacionamiento más allá del asentamiento *"...el PIAI hoy está pensando en una forma de integración diferente, entonces si bien antes la intervención era en un asentamiento, siempre se le pidió al equipo desde el diagnóstico que pudiera dar un diagnóstico amplio de la zona, porque incluso por los propios equipamientos que el PIAI construye, que son necesarios pero no trabajar acotados a esa realidad y en esas experiencias buenas por ejemplo, hay un barrio de canelones que se construyó un CAIF y no estuvo en el asentamiento, sino que está a 2 cuadras, justamente pensando*

*para que sea para toda la población, no tener un equipamiento exclusivo, no guetizar el asentamiento.* (Entrevista Secretaria General PIAI-Montevideo).

La situación de exclusión social se encuentra en consonancia con la pérdida de seguridad laboral mencionada en los párrafos anteriores. Un proceso profundo que se vincula con la imposibilidad de realizar una actividad reconocida por la sociedad, un proceso complejo que no se resuelve mediante el mero relacionamiento con los servicios de la ciudad formal. Además, como se desarrolló en el primer capítulo, los sujetos que se encuentran en situación de exclusión, no están excluidos de la ciudad (participan a través del trabajo informal, el consumo de bienes y servicios, etc.), sino que poseen vulnerados sus derechos de ciudadanía, quedando por fuera de la distribución social de la riqueza.

Esta perspectiva coloca al Estado, en tanto garante de los derechos de ciudadanía, como el agente responsable de implementar acciones que permitan una transformación real y sustentable de dichas situaciones.

De esta forma, se arriba a la conclusión de que la reducción de las problemática de los asentamientos irregulares, implica una mayor intervención estatal. Entendiendo que la exclusión social constituye una problemática que no se soluciona solamente a partir del crecimiento económico de un país, si bien este es un requisito elemental, requiere también de un Estado que intervenga, ante la inequitativa distribución de bienestar social realizada por el mercado. No obstante, se entiende que dichas respuestas deben necesariamente partir desde una concepción de integralidad, contemplando la complejidad de la realidad de los asentamientos, a los efectos de brindar soluciones a la diversidad de problemáticas presentes en el territorio.

Finalmente cabe destacar que el escenario actual interpela al Trabajador Social, en tanto profesional que interviene cotidianamente de las diversas expresiones de la exclusión social, con un claro compromiso ético de transformación social. No sólo como técnico que actúa en la ejecución de programas y políticas sociales, sino como ciudadano, promoviendo y participando en la discusión respecto a las diferentes problemáticas que conforman la realidad de los asentamientos irregulares, una problemática que interpela los derechos de los sujetos, poniendo en juego la idea de ciudadanía, y de esa forma en riesgo la cohesión social.

# BIBLIOGRAFÍA


- Álvarez, Mª José (2000). Asentamientos irregulares montevideanos. La desafiliación asistida. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Monografía nº 4. Montevideo. Uruguay.

- Amarante, V y Caffera, M (2002). Los factores determinantes de la formación de Asentamientos Irregulares. Un análisis económico, Montevideo, MVOTMA-Universidad de Montevideo.

- Arriagada Luco, y Rodríguez Vignoli (2003). Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: Magnitud, características, evolución e implicaciones de política. En Serie Población y desarrollo 47. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población.

- Baráibar, Ximena (1999). Articulación de lo diverso: lectura de la exclusión social y desde los desafíos para el Trabajo Social. Revista Servicio Social y Sociedad. Editorial. Cortez. Brasil.

- Baráibar, Ximena (2009). Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia por defecto de la dimensión territorial Revista Fronteras Nº 5 Departamento de Trabajo Social FCS. UDELAR Montevideo, Uruguay.

- Baráibar, Ximena (2000). Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social. División Social. Instituto Nacional del Menor. INAME. Montevideo.

- Baráibar, Ximena (2007). "Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia", en Revista Escenarios Nº12. Universidad Nacional de La Plata. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina

- Barba, Carlos (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. Cuadernos de la CEPAL. Serie de Políticas Sociales N° 92. Santiago de Chile.

- Bentura, Pablo (2003). Segregación territorial. El fenómeno de los asentamientos en Montevideo. En: Seminario-Taller Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional. Compiladora Silvia Rivero. CSIC, DTS, FCS, UdelaR. Montevideo.

- Berriel, Fernando et all (2010). Informe Diagnostico para la elaboración de líneas estratégicas de política pública en la temática de envejecimiento y vejez. Ministerio de Desarrollo Social. (MIDES) Documento 1. Montevideo.

- Barbero, Martin (1987). De los medios a las mediaciones. Comunicación, Cultura y Hegemonía. Ed G. Gilli. México

- Castel, Robert (1997). La metamorfosis de la Cuestión Social, una crónica del asalariado. Ed. Paidos. Bs As.

- Clichevsky, Nora (2003). "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina" En Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 75. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

- Filgueira Fernando (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en Roberts B. Ciudadanía y Política social Latinoamericana. Ed. FLACSO/. Costa Rica. Primera Parte.

- Filardo, Verónica (2010). Transiciones a la adultez y educación. Serie divulgación. Cuadernos del UNFPA. Uruguay. Año 4. N° 5.

- Garcia, Adriana (2010). Desarrollo Humano en el Uruguay. Desafíos y perspectivas entre las transformaciones contemporáneas. Facultad de Ciencias Sociales.

- Machado, Gustavo (2001). "Pobreza urbana, políticas públicas y participación social" En Revista de Trabajo Social N° 21. 2001 Montevideo. Uruguay.

- Merklen, Denis. (1999) "La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata." En Revista de Ciencias Sociales Nº 16. "Violencia educación y trabajo, pobreza." Departamento de sociología. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.

- Molina, Carlos (2005). "Modelo de Protección para Pobres. Alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región", mimeo, INDES, Washington DC.

- Kaztman y Retamoso (2005). Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa.

- Katzman, Ruben (1999). Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo. CEPAL. Montevideo.

- Kosik, Karel. (1967). Dialéctica de lo concreto. México. Ed. Grigalbo.

- Paredes, Mariana (2003). Los cambios en la familia en Uruguay: ¿Hacia una segunda transición demográfica? En: UNICEF - UDELAR Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales. Montevideo Uruguay.

- Paredes, Mariana (2008). En Carmen Varela Pettito Coord. Demografía de una sociedad en transición. La población Uruguaya a inicios del siglo XXI. Programa de Población. FCS- UdelaR. Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA. Ed Trilce. Montevideo Uruguay

- Pereira, Potyara (2000). La política Social en el contexto la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social" En Elizabeth Borgianni y Carlos Montaño (org) La política social Hoy Ed. Cortes San Pablo

- Pellegrino, Adela et al (2008). "De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX", en B. Nahum, (editor), El Uruguay del Siglo XX. La sociedad, Departamento de Sociología – FCS. Ediciones Banda Oriental, Montevideo 2008.

- Veiga, Danilo (2004) Desigualdad y exclusión social: estudio de caso del Gran Montevideo. Presentado en la Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología. FCS UDELAR, Montevideo.

- Wacquant, Loic (2007) Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. Ed. Manantial. Buenos Aires.


**DOCUMENTOS:**


- INFAMILIA – INJU (2010), Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay.

- IMM: Evolución de la pobreza. Montevideo y CCZ 1999/2008 Unidad de Estadística de la Intendencia Municipal de Montevideo. Uruguay. Extraído de la web de IM. En http://www.montevideo.gub.uy 01/06/2010

- Instituto Cuesta Duarte. (2011) Órgano de discusión del PIT-CNT. Revista Trabajo y Utopía. Nº 105. Febrero de 2011. Año XII. Montevideo Uruguay. En www.cuestaduarte.org.uy 25/03/2011

- MIDES (2008). Informe Evaluación. Programa Mejoramiento del Hábitat. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM). Montevideo, Uruguay.

- Pablo Alegre (2008) Democracia y reformas en el Uruguay: Un caso de gradualismo perverso. - Revista uruguaya de ciencia politica - Vol. 17 n°1 - ICP Montevideo

- Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (2001). Reglamento operativo – Préstamo BID Nº 1186. Presidencia de la Republica. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

- Proyecto Regional de Población CELADE/ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Santiago de Chile, Chile.

- Rocco y Brenes (2006). Diseño e implementación de Programas de regularización:¿Desde dónde, para qué y para quién? Montevideo. Uruguay.

- UNICEF (2005), Desafíos. Boletín de la infancia y la adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio. La pobreza infantil en América Latina Numero 1. Ed. CEPAL - UNICEF – TACRO. Chile.


**PAGINAS WEB:**


- www.ine.gub.uy

- www.montevideo.gub.uy

- www.factum.edu.uy

- www.presidencia.gub.uy

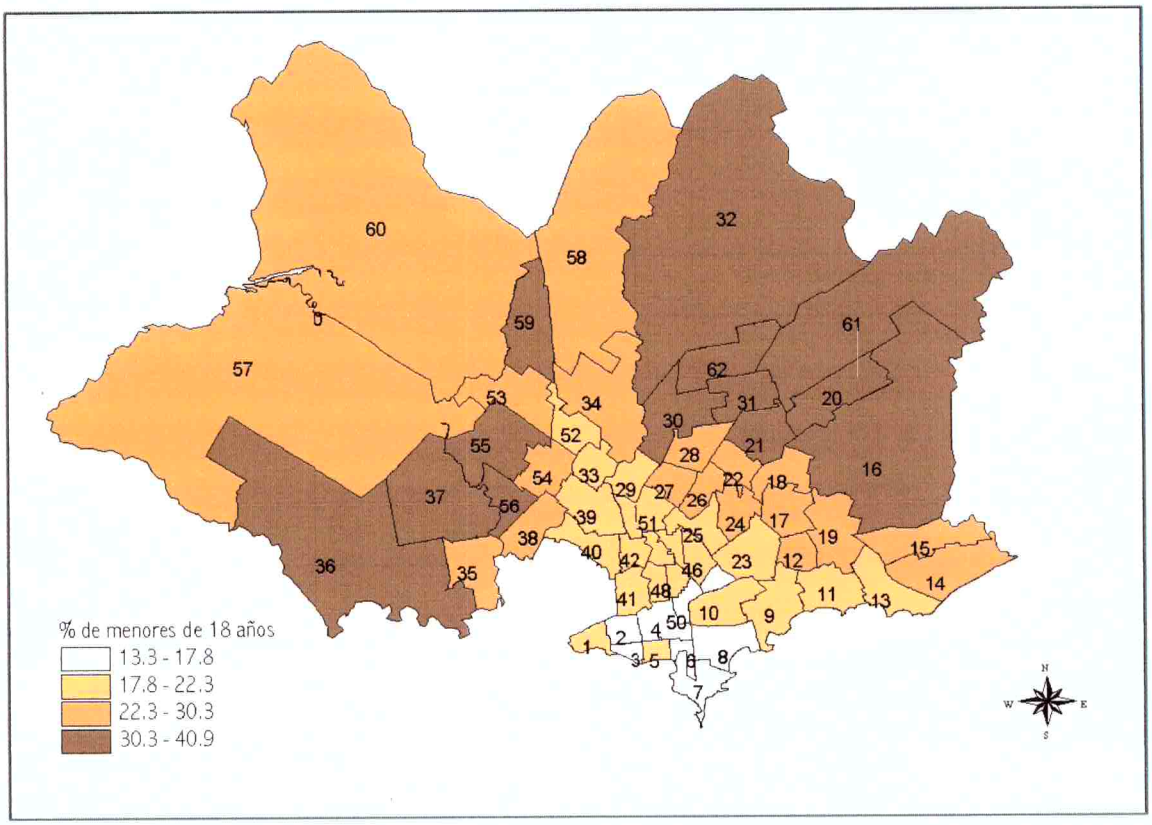
# ANEXOS

**ANEXO N°1**

Asentamiento Sebastopol.

**ANEXO N° 2**

Población de 0 a 17 años en el total de la población de cada barrio.
Montevideo, 2004




Fuente: Kaztman 2005

**ANEXO N° 3**

# Gobiernos Municipales




## Montevideo tiene ocho municipios

El proceso de descentralización política y administrativa del departamento ingresó en una nueva etapa, que permite profundizar la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno.

La nueva legislación agregó a los niveles de gobierno nacional y departamental un tercero, el municipal.

Los gobiernos municipales están integrados por cinco miembros, denominados concejales municipales. El concejal más votado del lema dentro del municipio es designado alcalde o alcaldesa y preside el gobierno municipal.

www.montevideo.gub.uy

**ANEXO N° 4**

**Porcentaje de personas en hogares pobres por grupos de edad y por Zona para Montevideo.**

| Zona | 0 a 4 | 5 a 12 | 13 a 14 | 15 a 24 | 25 a 59 | 60 o más | Población | Hogares |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 12.4 | 17,4 | 16.9 | 4,8 | 4,7 | 2,1 | 5.3 | 3,2 |
| 2 | 9,5 | 19,5 | 16.3 | 5,8 | 4,6 | 3,5 | 6.0 | 3,5 |
| 3 | 18.9 | 24,6 | 22.5 | 10,5 | 8,7 | 4,4 | 10,2 | 6,4 |
| 4 | 7,1 | 10,0 | 9.5 | 3,0 | 3,0 | 1,7 | 3.4 | 2,3 |
| 5 | 4,0 | 3,7 | 1.8 | 1,4 | 1,4 | 0,7 | 1.5 | 0,9 |
| 6 | 44.6 | 42,8 | 41.3 | 24,5 | 16,4 | 6,6 | 19,8 | 12,8 |
| 7 | 3,7 | 2,2 | 1.6 | 2,6 | 1,9 | 1,8 | 2.0 | 1,7 |
| 8 | 24.6 | 17,0 | 16.3 | 10,8 | 8,1 | 3,4 | 9.8 | 6,8 |
| 9 | 68.6 | 63,7 | 60.9 | 44,3 | 36,0 | 14,3 | 41,0 | 30,4 |
| 10 | 70.0 | 68,0 | 63.7 | 51,0 | 43,1 | 21,2 | 48,1 | 38,5 |
| 11 | 66.8 | 69,6 | 60.8 | 48,0 | 38,9 | 14,6 | 43,6 | 31,9 |
| 12 | 57.1 | 56,0 | 56.1 | 34,3 | 28,3 | 15,8 | 33,7 | 26,3 |
| 13 | 59.5 | 50,4 | 50.0 | 32,6 | 25,0 | 12,9 | 29,7 | 21,1 |
| 14 | 59.3 | 55,0 | 57.7 | 33,8 | 25,7 | 14,8 | 31,6 | 21,9 |
| 15 | 30.1 | 32,4 | 27.2 | 20,3 | 12,2 | 5,1 | 15,2 | 10,3 |
| 16 | 23.3 | 20,3 | 3.5 | 9,3 | 8,1 | 3,5 | 9.1 | 6,5 |
| 17 | 75.9 | 68,7 | 62.1 | 52,2 | 42,7 | 20,4 | 48,5 | 37,2 |
| 18 | 67.2 | 75.4 | 70.0 | 46.4 | 40.4 | 19.9 | 45.8 | 36.2 |
| Montevideo | 47.8 | 46,7 | 43.9 | 26,9 | 20,1 | 8,3 | 24,0 | 16,0 |

Fuente: Evolución de la pobreza Montevideo y CCZ 1999/2008

**Anexo N°5**

Relevamiento de asentamientos 2005 – 2006. Convenio INE – PIAI.

# Total País

LAS CIFRAS TOTALES PARA EL INTERIOR ***NO SON COMPARABLES*** DADO QUE EL RELEVAMIENTO DEL AÑO 1998 SOLO SE REALIZÓ EN LAS LOCALIDADES DE MÁS DE 10.000 HABITANTES (Según Censo 1996), Y EL ACTUAL SE EXTENDIÓ A TODO EL TERRITORIO

| | Total de Asentamientos | | Localidades/CCZ | |
|---|---|---|---|---|
| | 98/2000 | 2006 | 98/2000 | 2006 |
| **Montevideo** | 364 | **412** | 18 | 18 |
| **Interior** | 100 | ***264** | 45 | 87 |
| ***Total*** | 464 | **676** | --- | --- |

* ***La cifra incluye 20 asentamientos detectados en áreas rurales, cuyos datos de población y vivivendas 2004 no pudieron ser reprocesados.***

***Se estima un mínimo de 200 viviendas de acuerdo con la definición de asentamientos.***

07/09/2006 Convenio INE – PIAI 12 INE

Fuente: www.ine.gub.uy

## ANEXO N°6

### Políticas de vivienda de la órbita Municipal

En este apartado se pretende brindar un panorama de algunas de las acciones efectuadas por la Intendencia Municipal de Montevideo en Materia de vivienda, en el periodo comprendido entre los años 1990-2010. El año de comienzo para el trabajo fue establecido en base a la creación de la Cartelera Municipal de Tierras y Fincas, a su vez Frente Amplio asume por primera vez el un gobierno departamental, esto implica un cambio de paradigma en materia de políticas sociales, en tanto el año 2010 nos permite describir las acciones realizadas en un tramo de 20 años.

La descripción de algunas de las acciones de la Intendencia Municipal de Montevideo pretende ser un marco al momento de analizar las respuestas del Estado en materia Habitacional

Cartera Municipal de Tierras y Fincas

En el año 1990 se crea a través del Decreto N° 24.654 la Cartera Municipal de Tierras para Viviendas con el fin de *"... obtener predios aptos para la construcción de viviendas a efectos de: a) utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la Intendencia Municipal de Montevideo; b) venderlos u otorgarlos (...) a personas o grupos de personas que los quieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional"* (Decreto N° 24.654 Art 1)

Dicha Cartera se crea bajo la dependencia de del Departamento de Planeamiento Urbano, donde se crea un servicio especial llamado Sector Tierras para Viviendas (en la actualidad denominado Servicio de Tierras y Viviendas) teniendo a su cargo la administración de la Cartera Municipal.

Esta Cartera de Tierras consiste en *"un inventario de tierras municipales, que se destinan a vivienda y se adjudican a familias, grupos, cooperativas y fondos sociales. Se conforma con predios propios de la IMM (para los que se establece un cambio de destino) y con nuevos predios que se adquieren mediante compra por licitación o expropiación"* (Fostik, 2005 .:118)

Según el Decreto Departamental Nº 24.654 del 6/IX/90 la Cartera posee como finalidad la atención de la población que presenta carencias en materia habitacional, intentando dar respuestas a las necesidades de los mismos.

Los recursos para la constitución de la Cartera provienen del Fondo Municipal de Vivienda *"integrado a partir de impuestos a la propiedad inmobiliaria y automóviles, pero que forman parte del presupuesto Municipal, lo cual implica que las autoridades pueden aumentar o reducir su monto cada año"* (Fostik, 2005 .:118). Los medios para obtener los terrenos que conforman dicha Cartera pueden obtenerse por medio de la expropiación, canje o compra, sea a instituciones públicas como a particulares. Pueden utilizarse por medio de *desafectaciones* terrenos que estén provistos para otras finalidades y que según nuevos proyectos, pueden ser útiles a esta Cartera. Otra forma de obtención de suelo por parte de la IM, es la denominada *dación en pago*, esta suele utilizarse con menor frecuencia que las anteriores. Consta de casos en que los ciudadanos ofrecen un terreno a la IM como forma de pago de impuestos pertenecientes a otros predios. (Fostik.:2005.:142)

Respecto a la adquisición de tierras *"en los primeros años de prácticamente no se realizaron compras de tierras, y la existencia de suelos propios se agoto antes de 1994. Entre 1995 y 1999 se compran algunas tierras, ya con cierto criterio urbanístico, buscando lotes relativamente grandes pero localizados en aéreas con servicios. En una tercera etapa se compraron casas, para desarrollar experiencias de reciclaje, localizadas originariamente en aéreas centrales más deterioradas pero mejor ubicadas (Ciudad Vieja), y después priorizando en algunos barrios centrales especialmente afectados por el vaciamiento poblacional (por ejemplo Goes y la Aguada). Finalmente entre 1999 y 2004 la Intendencia Municipal de Montevideo dejo de invertir en tierras por falta de capacidad económica. Durante la última crisis, la Intendencia Municipal de Montevideo redujo el presupuesto para el servicio de Tierras y Viviendas desde un 3% a un 0,5 % del presupuesto Municipal total."* (Fostik.:2005.:119).

Dentro de la Cartera de Tierras comenzaron a implementarse diversos programas, que intentaron dar respuestas a la realidad habitacional de la población. De este modo se crearon programas como "Plan Lote", "Fondo Solidario de Materiales", "Pinturas de Fachadas", "Renová Goes", "Prestamos para Rehabilitación de Viviendas", "Vivienda Económica", etc.

Plan Lote con Servicios (1999)

El programa consiste en la venta de lotes urbanizados con servicios a familias de medianos y bajos ingresos, dicho programa *"buscaba habilitar el acceso a tierras para sectores que tienen mínima capacidad de ahorro para autoconstruir sus viviendas, pero no suficiente para pagar el suelo."* (Fostik.:2005.:123).

Según la Resolución Municipal N° 3909/08 en la actualidad para ser beneficiario del "*Plan Lote*" las familias deben cumplir una serie de condiciones, firma de una declaración jurada, donde se establezca no ser propietario de otro inmueble, poseer ingresos mínimos equivalentes a 40 UR y máximo 75 UR y residir o trabajar en el Departamento de Montevideo.

Según el Artículo 4° de esta Resolución la designación de los lotes para cada familia se realizara mediante sorteo. Según el orden en que las familias sean sorteadas, elegirán el lote en el que deseen vivir, dando en especial atención a la cimentación del lugar.

Las familias tendrán un plazo máximo de dos años para culminar con la construcción de la vivienda, a su vez este plazo puede ser prorrogable a pedido del interesado y con previa evaluación del equipo técnico. En relación a este ultimo los equipos técnicos multidisciplinarios estarán compuesto por profesionales de las diversas aéreas, tales como Lic. En Trabajo Social y Arquitectos.

Finalmente respecto a la forma de pago del lote *"(...) será en función de su valor total y de los ingresos del núcleo familiar, pudiendo ser el mismo de entre 3 (tres) y 20 (veinte) años. La cantidad total de cuotas se determinará en función del precio fijado para cada lote y el monto de la cuota mensual no pudiendo superar la misma en 20 % (veinte por ciento) de los ingresos declarados al momento de otorgamiento del préstamo."* (Resolución Municipal N° 3909/08. Art N°7)

Fondo Solidario de Materiales.

El Fondo Solidario de Materiales fue creado en el año 1990 bajo la dependencia de la Cartera de Tierras y Fincas, con el fin de otorgar préstamos subsidiados de materiales para refacción, ampliación y mejoramiento de viviendas. El programa se encuentra destinado a "familias que quieren refaccionar la vivienda, o que quieren construir en un terreno regularizado y cuyos ingresos no superen los 5 salarios mínimos. Se prioriza a aquellas que vivan en asentamientos regularizados o en vías de regularización." (www.mides.gub.uy)

Los sujetos beneficiarios de este programa deben subsidiar un 25% del préstamo otorgado, lo que implica una cierta capacidad de ahorro por parte de la población beneficiaria la que deberá abonar una cuarta parte del préstamo.

Para acceder al Programa las personas deben "programar una entrevista con el área social del CCZ; se estudiará también por parte del área urbanística, y luego deberá ser aprobado por la Junta Local." (www.mides.gub.uy)

Finalmente en este programa los Centros Comunales Zonales desarrollan un papel muy importante, ya que son ellos quienes lo ejecutan, recogiendo las demandas de la población y brindando un apoyo técnico una vez aprobado el préstamo.

El equipo técnico multidisciplinario se encuentra compuesto por un Asistente Social y un Arquitecto, quienes se encargan de evaluar la calidad de los materiales que se entregan a los beneficiarios, realizando también un seguimiento familiar una vez finalizada la obra.

Pintura de fachadas.

El Programa Pintura de Fachadas pretende brindar mejoras en partes externas de la vivienda, el mismo se implementa en determinadas aéreas de Montevideo, fundamentalmente en aéreas con valores patrimoniales o locales.

Para ser beneficiario del programa se debe ser propietario de la vivienda, o en caso de ser inquilino contar con la autorización del propietario del inmueble.

Para llevar adelante el Programa la IM realiza convenios con diversas empresas (un ejemplo de ello es INCA) quienes proporcionan la pintura para la realización de las tareas. *"La Comuna y la empresa Pinturas Inca, a través de un convenio, recuperaron 28 fachadas de edificios ubicados en la tradicional calle Pérez Castellanos de la Ciudad Vieja. La IMM aportó la reparación de molduras, frisos, revoques, salientes, preparación de superficies y pintura de las fachadas, y la empresa, las pinturas de colores pastel."* (www.larepublica.com.uy) A su vez el organismo municipal es el encargado de la contratación de la mano de obra que llevara adelante el trabajo.

Renová Goes.

Este es un Programa de mejoramiento barrial, que permitirá retener y atraer nueva población al barrio, *"Renová Goes contribuirá a recrear la identidad barrial, haciéndola más humana, más amena y mas disfrutable"* (Folleto Renová Goes.IM, 2011)

El programa se encuentra enmarcado en el Plan *"Viví Goes"*, el que *posee* como objetivo *"revertir la situación de deterioro y vaciamiento del área comprendida entre los*

*barrios Goes, Reus Norte, Reducto y las Misiones"* (Folleto Renová Goes.IM, 2011). A su vez en la zona se articulan diferentes Programas: "*Plan Especial de Ordenamiento y Recuperación Urbana de Goes*", "*Proyecto Habitar Goes*", "*Promoción de la Perspectiva de Género*", "*Recuperación del Mercado Agrícola*", "Programa de *Rehabilitación Urbana del Barrio Goes*", "*Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana*", "*Proyecto incorporando el Arte a la vida*", "*Corredor exclusivo General Flores*", "*Piai*".

"Renová Goes" actuara sobre todo el barrio, pero será prioridad la intervención en las 16 manzanas ubicadas en el entorno del Mercado Agrícola. Respecto a los espacios públicos, se crearan 2 peatonales, una plaza y una nueva explanada y estacionamiento en el Mercado Agrícola. En relaciona a los espacios comunitarios se destaca la creación de un Centro de Servicios Barriales de 300 m2, el que será gestionado por la IM y estará al servicio de las organizaciones de la zona. Se otorgaran fondos concursables no-reintegrables, por hasta U$S 40.000 para que organizaciones sociales de la zona realicen actividades en beneficio de los *vecinos, "se colaborara a través de este medio en la búsqueda de soluciones a problemas sociales críticos del barrio."* (Folleto Renová Goes.IM, 2011).

Finalmente las acciones en materia de vivienda se encuentran en manos de la Dirección Nacional de Viviendas, por un lado se construirá un nuevo conjunto habitacional y por otro lado se otorgaran préstamos de hasta UR 700, con baja o nula tasa de interés, ofreciendo también asistencia profesional para refaccionar, mejorar o ampliar viviendas. Para esto último tendrán prioridad las viviendas vacías o en alquiler.

Prestamos para Rehabilitación de Viviendas.

El Programa posee como objetivos *"Mejorar la calidad de vida de los habitantes de las viviendas que presentan problemas de mantenimiento y deterioro debido a la antigüedad de las construcciones y a las dificultades económicas de sus propietarios. Mantener el valor histórico de edificios y contribuir a mejorar el entorno urbano".*

Los destinatarios del programa son los propietarios, usufructuarios, arrendatarios (con previa autorización del propietario) poseedores de derechos sucesorios con ingresos familiares entre 30 y 100 UR.

Para el caso de las viviendas individuales los montos de los préstamos otorgados son de un máximo de $78.000 y los subsidios podrán ser de hasta un 30%del monto a devolver. En cambio para los edificios el préstamo máximo será de $468.000, no

pudiendo superar los $62.000 por unidad habitacional, el subsidio es el mismo en ambos casos.

Las personas seleccionadas para participar del Programa recibirán la visita del equipo técnico, los que elaboraran presupuestos detallados para la elaboración de las obras. A su vez se deberá presentar certificado notarial que acredite la propiedad del inmueble.

Finalmente para la devolución del préstamo se fijaran cuotas en moneda nacional *"en un máximo de 60 cuotas anuales y consecutivas, reajustables cada 6 meses por IPC. El atraso genera un interés por mora del 1% mensual capitalizable."*

Vivienda económica.

Según lo establecido en el Decreto N° 30.952 la construcción, regularización o ampliación de viviendas populares a efectuarse por particulares, será tramitado ante la IM.

De acuerdo con ello corresponde a la IM proporcionar planos tipo para la construcción o ampliación de viviendas económicas, proporcionar plano de obras sanitarias, ejercer el contralor de las obras en construcción, prestando asesoramiento técnico necesario durante el desarrollo de las mismas.

El plazo para la realización de las obras será fijado en dos años, pudiéndose ampliar el mismo por razones justificadas, *"se deberá solicitar por lo menos dos inspecciones de obras, además de la inspección previa del terreno y la inspección final de habilitación del edificio."* (Decreto N° 30.952. Art 9)

De acuerdo con el Art 12 la IM podrá autorizar la ampliación de la vivienda, justificada en razón del crecimiento familiar, siempre y cuando *"el metraje de la ampliación se destine exclusivamente a vivienda."*

Por último por cada permiso de vivienda de interés social concebido se deberá abonar; "A) Al presentar solicitud: *1UR. B) Por permiso de galpón 1UR.C) Por cada inspección técnica obligatoria: 1UR. D)En el caso de programas de vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo o del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en los que se trate de beneficiarios que notoriamente carezcan de los recursos exigidos, la Intendencia Municipal exonerara el pago de los derechos de edificación "* (Decreto N° 30.952. Art 21)

**ANEXO Nº 7**

Montevideo 28 de Marzo de 2011

Entrevista Lic. Trabajo Social Bibiana Stella.

Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

E- Me gustaría que me cuentes un poco como es el Programa.

B- El programa PIAI es un programa nacional. El que dirige el Programa es el Ministerio de Vivienda, dentro de este ministerio está la UCP que es la Unidad Coordinadora de Programa, que es la que dirige el PIAI en todo el territorio Nacional. A su vez hay co- ejecutores o sub ejecutores en cada departamento que son los que intervienen. En este caso como Intendencia de Montevideo somos co-ejecutores del Programa Nacional, y tiene un peso bastante grande porque más de la mitad de los asentamientos del país están en Montevideo. Nosotros somos los que ejecutamos el programa en los Asentamientos de la capital de país.

El objetivo del programa es mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares promoviendo tanto la integración social como la integración física, el mismo programa lo dice Integración de los Asentamientos Irregulares.

En este sentido esta todo el tema de mejorar los servicios, las condiciones de vida, concretamente en infraestructuras, en servicios de saneamiento, alumbrado, agua potable, vialidad. Después también está la dotación de equipamiento sociales que tiene que ver o con la infancia, la salud, los jóvenes, etc., dependiendo del diagnostico del asentamiento, los recursos que hayan y de mas.

Después esta toda la parte de desarrollo barrial que apunta a la integración más bien social, a la apropiación el proyecto, es decir que los pobladores se apropien de las mejoras, que puedan mantenerlas, o sea que aprovechen las condiciones de vida nueva y promover la organización del barrio, para gestionar las necesidades de ellos.

A grandes rasgos se trata de eso... lo que si esta bueno aclarar es que no es un programa de vivienda, o sea hay ahora en el PIAI II hay viviendas nuevas que se llaman realojos, y se realizan por motivos de infraestructura. Antes se admitían realojos por motivos sociales, ahora cada vez más los motivos tienen que ser de infraestructura, por ejemplo si tiene que pasar una calle y hay una casa bueno... pero de todas maneras se contemplan situaciones de hacinamiento, de habitabilidad. Si se

encuentra en un terreno que no se puede porque es inundable o contaminado ahí hay que realojar.

E- Me comentaste recién PIAI II ¿cómo es?

B- Hubo un préstamo que fue el PIAI I y ahora estamos en el PIAI II, un préstamo BID, porque este programa es financiado por el BID, es decir hubo un préstamo de determinados millones que fue el PIAI I y que todavía algunos barrios se están ejecutando con ese prestamos. Los nuevos barrios se están financiando con lo que se llama el préstamo II que salió el año pasado.

Hay un nuevo proyecto financiado por el PIAI II que se denomina "la muestra" que abarca un área precarizada, no es solo un asentamiento, abarca el barrio formal y varios asentamientos, es como una zona. Recién se están abriendo las propuestas de interés de los equipos, es una muestra nueva, un proyecto piloto.

E- ¿Qué criterios se toman para seleccionar los Asentamientos?

B- Nosotros como intendencia presentamos una carta consulta, que es como un diagnostico básico para ver si el asentamiento es elegible o no y las condiciones el BID las va cambiando... para nosotros una de las condiciones es que tienen que estar en terrenos municipales, tiene que ser pasibles de regularización, o sea un terreno que se tiene que poder regularizar, por ejemplo no puede estar contaminado.

Un ejemplo paso con un asentamiento donde se trabajo varios años, un tiempo después se hicieron algunos estudios y salió que tenía problemas, plomo y tuvo que ser realojado en su totalidad, entonces salió de PIAI, porque una de las condiciones es que tiene que poder regularizarse en el lugar, no es un programa de sacar a la gente y ubicarla en otro lado.

Las demás condiciones no me las acuerdo pero tienen que ver con la cantidad de personas, no te quiero inventar porque cuando yo comencé a trabajar ya eran procesos empezados, nunca participe de una carta consulta.

E- ¿Se toman en cuenta experiencias anteriores a la hora de trabajar la integración con el barrio?

B- En general cuando se llega, se contratan equipos técnicos para hacer toda la primer parte, para llevar acabo todo el proceso, que es el diagnostico participativo, y elaborar el proyecto ejecutivo que es lo que se va a licitar.

En general las ETM trabajan toda la parte de infraestructura y por otro lado toda la parte de trabajar con la gente para determinar que quiere la gente sobre el barrio y

determinar un diagnostico del entorno. Se habla con las redes barriales, etc., como te decía esta la parte de infraestructura que esta toda la parte de ingenieros, Arquitectos y el equipo social habla con la gente para ver qué es lo que quiere con su barrio y conectarse con las instituciones de la zona.

Muchas veces en barrios que se ha intentado abarcar el entorno, surgen conflictos, desde el barrio formal rechazo al asentamiento y a su vez cuando hay movimientos de infraestructura se empiezan a generar los conflictos, que en general los equipos tratan de trabajarlos.

Se trabaja la aceptación y también como se ven los pobladores del asentamiento respecto a las demás personas, muchas veces ellos expresan que en el afuera se los ve como los chorros, los que molestamos y somos gente de laburo, esto es todo el tema de la estigmatización. En general como te decía desde el diagnostico se trabaja con la gente y con las redes de la zona.

E- ¿Qué servicios acompañan al PIAI?

B- En general cuando se elige el lugar de realojo se consideran los servicios, no es que se elija un terreno perdido en medio de la nada. En general los realojos y capaz vos pudiste ver la experiencia de Sebastopol, los que fueron todos en un mismo lugar. El caso de el Asentamiento Sebastopol era que tenían lotes muy pequeños y había que dar aire, no era que había re realojar en el mismo asentamiento, regularizar. En la mayoría de los Asentamientos se construye dentro de los asentamientos, en lotes libres o en sitio, por ejemplo a veces se tiene que correr una casa porque pasa una calle al medio y se corre la casa, se construye en sitio.

Sebastopol es una excepción porque el Asentamiento era complejo y se hizo una excepción, en general son asentamientos mas aireados porque tienen terrenos libres o terrenos aledaños donde se puede realojar la gente, esto de Sebastopol es particular porque los 30 realojados se ubicaron a 5 cuadras. En general son regularizaciones en lugares donde hay servicios.

E- ¿Cómo se trabaja la integración intra-barrial, intra asentamiento?

B- Se trabaja a partir de la integración y se trabaja con las redes. En Sebastopol trabajo IVIM que hizo todo el proceso, ellos trabajaron cantidad en talleres y con los realojados, la verdad trabajaron bárbaro. Trabajaron en la previa la ida del barrio, después acompañaron el realojo, después intentaron hacer una integración a través de la comisión barrial Andres Deus, que ahí participaron personas del asentamiento,

gente del plan semilla, personas del barrio formal, y gente de los realojos. Con esto se hizo pila de actividades un día de las esquinas, bailes, un día del niño, se intento integrar esa zona que ya venía media desintegrada porque hay tres grupos de realojos. Ahora también está el Plan Lote, completo todo edificado.

Muchas veces la pata de la integración es la que mas teclea porque son procesos de años. Además el programa llega, impacta, modifica y también son procesos largos, porque no se dan de un día para otro. La integración cuesta porque en la etapa de obra el barrio, participa, se moviliza, se interesa, pero después de terminado es difícil sostener.

E- ¿Cómo es el trabajo previo con los vecinos?

B- En general los asentamientos elegidos no son porque si, sino que parte de los vecinos, no es que la Intendencia salga eligiendo asentamientos, sino que parte de lso vecinos que piden la regularización.

En Sebastopol había vecinos que iban a la comisión de Asentamientos del Comunal 9 y venían trabajando desde que salió el programa y ellos querían ser regularizados. Entonces no es una noticia que los tome por sorpresa sino que ellos vienen demandando la regularización y cuando se concreta se acaba en realidad la espera, como algo ansiado.

En general implica una organización barrial, los asentamientos que hicieron más fuerzas son los que se han seleccionado, los asentamientos que tienen presencia los que son visibles

E- ¿Cómo se conforma el equipo técnico y desde que perspectiva se habla de inclusión?

B- Tienen Asistentes Sociales, Psicólogos, algunos tienen Comunicadores, ahora se tiende cada vez más a complementar los equipos para los futuros aportes.

El equipo se interesa por la integración, por detectar cuales son las necesidades y propuestas de la gente y en la organización vecinal.

Lo que es más difícil es el tema de la coordinación con el área física Arquitectos Ingenieros, desde mi punto de vista la infraestructura ya provoca un cambio social, me parece que no se puede separar las obras y el componente desarrollo barrial, ya al comenzar las obras ya estas transformando la vida de la gente, las condiciones.

Hay dificultades para trabajar coordinados porque muchas veces los equipos que contratan son equipos de Arquitectos e Ingenieros que sub contratan un equipo social,

entonces no nacieron juntos y ahí la coordinación está muy complicada. En el campo se superponen y muchas veces el equipo social es el interlocutor del vecino, muchas veces el físico no está presente para aclarar dudas, es complicado.

E- ¿El programa se destaca por innovar en materia de prevención y acción directa como lo hacen?

B- En los asentamientos que se está trabajando la gente está consciente de lo que significa regularización y mejorar el barrio, la misma gente previene las ocupaciones en ese sentido. Pasa por ejemplo cuando hay un lote libre y lo quieren ocupar, entonces los vecinos avisan, están siempre atentos, cuidan su propio barrio.

Después hay un componente de prevención, pero que no depende de nosotros que es el Programa Goes, que es un componente del PIAI Central, y apunta a fomentar toda la zona de Goes evitando la ocupación de distintos lugares.

E- ¿Cómo se coordina con los diferentes departamentos de la Intendencia?

B- Se coordina a la interna de la Intendencia, nosotros como co-ejecutores trabajamos en el marco de esta Institución, trabajamos con descentralización que son los Municipios y además con los departamentos de Viabilidad. Se coordina permanentemente porque todos los proyectos tienen que ser aprobados por todos los departamentos de la Intendencia.

E- ¿Con los departamentos en el interior del país, con las Intendencias también se coordinan, comparten experiencias, etc.?

B- No esa coordinación no se da... depende de la UCP y cada co- ejecutor. Hubo algunos encuentros pero no abundan

E- ¿Cómo se trabaja luego de regularizado el Asentamiento?

Después que se hacen las obras hay una post obra de 4 meses, donde la idea es afianzar la el cuidado de los servicios, que la organización barrial sustente todo lo nuevo.

Luego se da un tiempo de alejamiento para luego hacer el cierre del proceso en el barrio, para retornar con el tema de la titulación. Que por ahora se ha dado en el barrio Malvinas. Se entrega la titularidad de la tierra, se subsidia, se cobra el terreno, la idea es que la gente paga su terreno subsidiado, y tiene para pagar un plazo de 10 años o menos depende de la familia. Ahora hay tres barrios más que están para ser titulados. Cuando se termina un fraccionamiento el plano que hace el Arquitecto va a catastro nacional que está bajo la órbita del Ministerio de Economía. Catastro Nacional te da el

número de padrón de cada uno y eso a veces demora 3 o 4 años en hacerse. Luego de eso viene acá, catastro y avalúo se acá le adjudica un precio a cada terreno, se hace un decreto y queda.

Este es el cierre del proceso, la titulación, y después se supone que el gobierno local sigue trabajando como con cualquier otro barrio de la zona.

E- ¿Te parece comentarme algo más relevante del Programa que tenga que saber y se nos allá escapado?

B- No, nada más solo desearte mucha suerte y éxitos y estoy a la orden para lo que precises.

Muchas gracias por brindarme parte de tu tiempo, fue un placer conversar contigo.

Montevideo 4 de Mayo de 2011.

Entrevista Arq. Fernando Cabezudo.

Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

Coordinador

- Referencias: E- Estudiante.

  C- Coordinador.

E- ¿Cuáles son los requisitos en materia de infraestructura para que un asentamiento sea aceptado en el programa?

C- No tiene requisitos de infraestructura, porque el programa financia fundamentalmente entre sus componentes físicos, la construcción de la infraestructura necesaria para el barrio. Los requisitos están establecidos para determinar la elegibilidad de un Proyecto: antigüedad del Asentamiento, (mas de 10 años), un numero de familias superior a 20 (dato a confirmar ubicado en tierras no inundables, ubicado en tierras públicas, ser tierras propiedad de las intendencias, no deben estar sobre suelos contaminados. El concepto es regularizar: una situación de irregularidad transformarla en una situación regular. Regular en qué sentido... en que se pueda transferir la propiedad a las familias ocupantes que es el objetivo último del punto de vista físico territorial.

Para que una propiedad pueda transferirse, tiene que tratarse de un padrón independiente empadronado en la Dirección Nacional del Catastro. La normativa que regula los fraccionamientos: la ley de Formación de Centros Poblados en el año 1942 y la Ley de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y las normas específicas de cada Intendencia, establecen que para poder dividir en padrones independientes una determinada superficie del territorio, deben estar instalados ciertos servicios, agua , saneamiento, energía, etc. Cuando hay situación de irregularidad, en general esta parte de territorio no tiene instalados todos o algunos de los servicios. Por lo tanto, la ley impide fraccionar y por tanto transferir la propiedad de los lotes hasta tanto cuente con los servicios requeridos. Eso por el lado estrictamente físico. Por ello los servicios con que cuenta el asentamiento irregular, no son el aspecto más relevante para su elegibilidad. Sí son determinantes los otros aspectos señalados y que en

buena medida está relacionado a la fraccionabilidad del suelo (que no sea inundable, que no esté sobre suelo contaminado)

E- ¿En esos casos que se haría?

C- Del universo de asentamientos del Uruguay menos de la mitad son elegibles,. Si bien el PIAI es una política pública del Estado que obtiene su financiación de un contrato de préstamo con el BID contiene en su formulación un conjunto de restricciones que son los criterio de elegibilidad. Es decir el PIAI no es el Programa del Ministerio de Vivienda que se ocupa de la informalidad en el territorio. Es un Programa que se ocupa de financiar obras en aquellos asentamientos que están en la República que son elegibles de acuerdo al contrato de préstamo, que es una parte del territorio informal.

E-¿El diseño de las viviendas contempla la realidad de las familias que integran el Asentamiento?

C- El Programa no es un programa para la construcción de viviendas. Eso no quiere decir que no construya algunas viviendas. ¿Qué viviendas hace? Uno de los objetivos es que el territorio informal se integre al territorio formal, a su entorno inmediato. Parte de la integración a ese territorio pasa por la estructura vial. Los autoconstructores informales de ciudad generalmente no consideran la trama urbana formal que les rodea. Parte de los proyectos de regularización de los barrios en lo físico está en asegurar la conectividad de la trama vial interna del barrio con la trama que le circunda. Esto supone en algunos casos abrir calles, o ensancharlas. Suele ocurrir que cuando hay un trazado para la apertura de una calle nos encontramos con que hay 3 , 4 ,5 casas en la traza proyectada Las familias que allí habitan, aunque la tierra no les pertenece ya que se tratan de ocupantes informales, la casa fue construida por ellos y su materialidad les pertenece; no el suelo, pero si la casa. Entonces, si la intervención del Estado supone realizar la apertura de una calle, tiene la obligación de compensar a la familia otorgándole la vivienda en sustitución de la que se le demuele. Esto puede ocurrir también en otras situaciones tal como puede ser el tendido de una red de saneamiento, o la situación de familias que están debajo de las líneas de alta tensión. ¿Qué le debe ofrecer el Estado a alguien que realoja forzosamente? No lo indemniza como parte de un proceso de expropiación, ya que no se trata de propietarios. La opción es compensar con una vivienda y su propiedad (no debe perderse de vista que estamos en un proceso de regularización de la tenencia del suelo). El Estado no puede ofrecer nada menos que lo que la ley define como

vivienda, La vivienda de compensación que el Estado otorga, es una vivienda acorde a Ley Nacional de Vivienda, que tiene sus estándares de superficie, de dormitorios por cantidad de integrantes de la familia para evitar el hacinamiento, con estándares de aislación térmica, acústica, etc. Reunidos en el el Reglamento de Producto del MVOTMA. La Ley Nacional de Vivienda y el Reglamento de Producto del Ministerio fijan el estándar de las viviendas que construye el Programa para los realojos forzosos. También es cierto que como una excepción en situaciones donde el costo de los montos disponibles para relocalización o realojos quedan vacantes, se aplican también a realojos que atienden situaciones muy particulares de extremo hacinamiento o de precariedad de la vivienda. Esto es absolutamente excepcional y no se presenta en todos los barrios.

Cabe destacar:

1. El Programa no ejecuta ni los proyectos ni las obras directamente sino que lo hace a través de los subejecutores. El Programa lo que hace es financiar los proyectos y obras que identifican y formulan los subejecutores. Los subejecutores son las Intendencias. La Intendencia identifica la intervención de a acuerdo a los criterios de elegibilidad, formula el proyecto, lo presenta al Programa, licita y contrata el equipo técnico que va a trabajar en el barrio o la firma consultora, licita las obras, las dirige y las paga a través del Programa, Es territorio de la Intendencia, se mantiene en la Intendencia, con un proyecto de la Intendencia. El Programa aparte de financiar, supervisa que se sigan los procedimientos que están establecidos en el Contrato de Préstamo y en el Reglamento operativo, documentos que establecen los procedimientos para garantizar que los recursos se apliquen del modo establecido.

Aquí donde estamos nosotros (en referencia a las oficinas) es la unidad coordinadora del PIAI, aquí no recibimos demandas. Los barrios con sus demandas se dirigen a la Intendencia, es ella quien priorizará la intervención y la canalizará del modo en que dije hacia el Programa.

La vinculación entre la Unidad Coordinadora del Programa, que somos nosotros, en el ámbito del Ministerio y la Intendencia se establece a través de un Convenio Marco de Sub-Ejecución, donde, entre otras cosas, la Intendencia se obliga a transferir la propiedad a la familia, porque la tierra es de la Intendencia y solo ella la puede dar.

La segunda cuestión es que la Intendencia se obliga en este convenio a flexibilizar las normas de fraccionamiento de manera de habilitar la transferencia de la propiedad. Un lote debe tener según la ley que regula el fraccionamiento del suelo debe poseer más de 300 metros cuadrados de superficie y 12 de frente como mínimo y acá estamos frente a lotes de 120 metros cuadrados o menos.

E- Una pregunta antes de que continúes. ¿Tierras solo de la Intendencia, de otros organismos como AFE por ejemplo?

C- En el contrato de préstamo 1186, antecedente de éste el 2052, había más sub ejecutores que las Intendencias. Por ejemplo hay asentamientos que eran propiedad del Ministerio de Transporte, el que actuó como sub-ejecutor. En este Contrato de Préstamo los sub-ejecutores son solamente las 19 Intendencias. Tenemos situaciones de asentamientos que son propiedad del Ministerio que serian elegibles por el PIAI, pero terminan por ser no elegibles al no ser propiedad de la Intendencia. En esta lógica el Ministerio tendría que transferir la propiedad a la Intendencia, para que esta lo asuma como un proyecto a desarrollar. Ahora hay una forma distinta de intervenir que son Cerro Norte y Pando Norte que es una intervención por aéreas precarizadas, donde hay dos o más asentamientos y el tejido formal que las contiene, pero estos son programas pilotos, están recién por empezar la formulación.

E- ¿Cómo afecta lo urbanístico al momento de realizar el proyecto arquitectónico? ¿Se sigue el modelo del barrio formal al momento de diseñar las viviendas?

C- La definición del Contrato de Préstamo 2052 trata de superar ciertos resultados del 1186: por lo general los asentamientos están asociados a tejidos formales muy débiles o pauperizados. La intervención del Programa lleva un paquete de servicios a una zona donde no los había antes, Ello tiene primero un efecto negativo en la comunidad, porque quien está el tejido formal, que de alguna manera está pagando sus tributos y sus impuestos no ha tenido respuesta a sus demandas de servicios de calidad. Y aquel está en la informalidad los recibe, Por otra parte se ha visualizado que asentamientos intervenidos han generado nuevos asentamientos en su entorno inmediato, Si procuramos evitar que crezca la mancha urbana, porque sabemos que la mancha urbana crece independientemente del crecimiento de la población, porque hay que extender servicios para la misma población y en consecuencia la ciudad se hace más costosa para sus habitantes. La evaluación de las primeras experiencias con este tipo de efectos hacen visualizar un nuevo tipo de intervención concebido como intervención en aéreas precarizadas. Se trata de tomar un sector del tejido formal donde hay asentamientos irregulares e intervenir de modo que todo ese terriotrio adquiera un mismo estándar de servicios. En este momento estamos en la fase de formulación de dos proyectos muestra, estamos en la definición de lo que se le va a requerir a las firmas consultoras que intervengan en el diseño del

proyecto: como trabajar con la población, como diseñar la intervención en el tejido formal en la perspectiva de fortalecer la integración, etc. La visión anterior de integración pasaba más por los componentes físicos y no tanto por locomunitario. Esta visión apunta mas a la integralidad del territorio, anteponiendo la población que allí vive, ya sea en tejido formal e informal. Experiencias pasadas en la lógica del 1186 son las que generan esta reflexión y las que llevan a este tipo de abordaje.

E- ¿entonces te parece que el concepto de integración ha variado con el tiempo?

C- Sin duda, hay que integrar al tejido formal, y hay que integrar también del punto de vista comunitario. Si bien no son estrictas competencias del Programa, se articula permanentemente con otras aéreas del Estado. Es convicción de que el problema de la integración no pasa por la vivienda o la infraestructura solamente, pasan también por la educación, la salud y el trabajo.

Hay estudios de la CEPAL de políticas publicas en América Latina y el Caribe que establecen que las mejoras que se producen en un territorio cuando se actúa solo desde la vivienda, o solo desde la educación, o solo desde la salud, son marginales y que alli donde los mismos recursos son aplicados en intervenciones integrales los resultados se multiplican visiblemente,

E- Para terminar, ¿que aspecto del programa te gustaría destacar?

C- La integralidad vinculada a la transversalidad de las acciones del Estado en el territorio. Focalizar las distintas políticas públicas en un territorio, simultáneas, conjunta y articuladamente. El Estado interviniendo de forma transversal es parte del éxito de estas intervenciones, cuestión no menor y muy difícil de lograr porque participamos de un Estado concebido sectorialmente, Obras Públicas hace carreteras, UTE pone energía, Vivienda hace viviendas, Si bien existe voluntad política en los diversos niveles del Estado de trascender esta visión sectorial de las acciones, la cultura de gestión del Estado posee una gran inercia en este sentido. Cuando se habla de reforma del Estado, lo más difícil de reformar es lograr una cultura de gestión que no conciba las intervenciones sino como transversales. El país haciendo un esfuerzo en ese sentido: la Ley de presupuesto actual se estructura por programas como un medio para concebir y actuar trasversalmente en el territorio. El Estado de este modo está consagrando su la voluntad política, esta es imprescindible pero requiere también de un cambio cultural, el que no se hace con Decretos, ni leyes.

E- Fernando te agradezco por tu tiempo

C- Por favor, estamos a las órdenes...

Montevideo 5 de Mayo de 2011.

Entrevista A.S Carmen Albistur

Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

Secretaria General.

- Referencias: E- Estudiante.

  S- Secretaria General

E- Me gustaría que me cuentes sobres el Programa, sus objetivos, desarrollo...

S- Respecto a esto puedo brindarte algún material para que tengas, incluso en la web creo que también hay materiales. Te cuento a partir de que yo estoy trabajando acá, porque también el PIAI se ha reformulado de alguna manera, creo que lo más interesante de esta intervención es que tiene un apuesta muy fuerte a lo social.

Existe todo una metodología de intervención, que tiene que ver con un préstamo BID, y donde hay un reglamento operativo y una guía de formulación de proyectos, donde se encuentran los criterios del préstamo del BID, donde las obras se justifican para lo que es la integración y el desarrollo de esa población, de esa zona y del asentamiento, apostando a que lo físico sea secundario y lo importante sea la calidad de vida de la gente, lo secundario en el sentido de que el PIAI no prioriza la parte física y de infraestructura, sino que es eso en la medida en que la gente lo siente como necesario y pueda contribuir a mejorarlo. Eso es lo teórico, en la práctica no siempre pasa así, hay un montón de dificultades de poder llevar esto adelante, que un equipo técnico desde que se le contrata hasta la terminación de todo el proyecto, incluso tienen una parte de ´pos-obra, que son 6 meses después que se termina la obra, pero hay tiempos que no se condicen con ese contrato, porque se extienden los plazos de obras, los plazos de las licitaciones, entonces eso hace que la gente reclame mucho, porque tiene muchos temores a que no empiece el proceso de obra, porque es difícil para los equipos separarse, separar el Trabajo Social del trabajo de Obra. Todo eso hace que en algunos barrios este todo el proceso centrado alrededor de la obra, y que se pierdan los objetivos, donde la obra es un insumo mas para trabajar en un proyecto de desarrollo local.

Te diría desde el punto de vista social, más allá de lo que podes encontrar en la página web, es lo que tiene que ver con la participación de la gente, atender las demandas de la gente, etc. Eso está desde el diagnostico, con una comisión de seguimiento de obra, donde la gente pueda decidir, tener conocimiento. Se da también una interrelación muy fuerte entre los actores que están trabajando, es importante un espacio donde este, la empresa, el equipo técnico, la gente, eso en algunos casos se trabaja mejor y en otros no, como en todo, pero el espacio en sí es bien interesante y en los barrios donde se ha trabajado bien la verdad que los productos obtenidos son muy buenos.

La otra línea que me parece que es bien interesante es la articulación con otras políticas públicas, porque el programa esta acotado en cuanto sus objetivos, entonces el objetivo es implementar, ejecutar y coordinar con las otras políticas que el Estado tiene, lo que hace que se pueda fortalecer el territorio. Eso es el objetivo, se logra más o menos, depende del trabajo en equipo, de la situación... estas me parece que son dos líneas de trabajo que son bien interesantes en cuanto al punto de vista social del programa.

E-¿A qué aspecto de la cuestión social te parece que responde el PIAI?

S- El objetivo de trabajo con la gente es bien interesante. Creo que el PIAI lo que busca es una respuesta social a la gente, después si se proyecta una calle es para que la gente tenga otros accesos, puedan articularse y vincularse desde el punto de vista del territorio, facilitar ese acceso, porque muchos de los barrios están cercados y la gente tiene que hacer revalúas, desde vincularse internamente hasta para ir a tomar un ómnibus. Me parece que la actuación es para mejorar la calidad de vida de la gente y para mejorar aspectos sociales fundamentalmente, no se aborda el tema laboral por ejemplo que para mí eso es una carencia bastante importante, pero bueno la idea en ese caso es articular con otras políticas de Estado y no existen muchas.

El Programa apuesta a una intervención social fuerte, de dar respuestas a las demandas de la gente, en la medida que el Programa pueda y sino articularlo con otras políticas.

E- ¿Qué servicios se tienen en cuenta al momento de regularizar o realojar?

S- es diferente cuando hay que realojar sobre todo cuando se requiere de varios realojos, sobre todo porque se depende de los terrenos que los Municipios tengan, no siempre eso se corresponde a una necesidad sentida o al mejor lugar que la gente pueda ir. Creo que de todos modos la Intendencia lo plantea dentro de un marco de futuras mejoras. Por ejemplo en Sebastopol el caso es bien claro, porque hay muchos realojos, PIAI, Semilla, Plan Lotes, etc. Donde evidentemente hoy la Intendencia va a tener que dar respuestas a mayores servicios claramente, porque está creando una urbanización o extendiendo una urbanización donde de hecho tiene que brindar los servicios. El ideal sería que estos programas desde el vamos se articularan, pero bueno eso no siempre es posible, pero sí creo que la Intendencia tiene en cuenta eso mas allá de que después la realidad la desborda.

E-¿Desde el PIAI como se trabaja la integración?

S- eso se trabaja desde el diagnostico, también el PIAI hoy está pensando en una forma de integración diferente, entonces si bien antes la intervención era en un asentamiento, siempre se le pidió al equipo desde el diagnostico que pudiera dar un diagnostico amplio de la zona, porque incluso por los propios equipamientos que el PIAI construye, que son necesarios pero no trabajar acotados a esa realidad y en esas experiencias buenas por ejemplo, hay un barrio de canelones que se construyo un CAIF y no estuvo en el asentamiento, sino que está a 2 cuadras, justamente pensando para que sea para toda la población, no tener un equipamiento exclusivo, no getizar el asentamiento.

Me parece que en ese sentido hay varios objetivos que trabajan en esa línea, desde lo que puede ser el diagnostico, donde también es importante la opinión, se hacen entrevistas en profundidad con organizaciones de la zona, con los vecinos, la idea es abrir el uso de otros servicios. También creo que desde el punto de vista físico con aperturas de calles se tiende a eso a que haya una integración desde el punto de vista físico respecto a la trama formal y también me parece que es bien importante equipos técnicos que trabajan en eso, en el caso de Sebastopol la propia gente fue la que no quiso una organización barrial, sino que quiso participar de la comisión barrial de Andrés Deus y eso me parece que es un indicador interesante de que la gente no se siente fuera de la zona, del barrio, creo que eso los equipos técnicos lo respetan.

E- ¿Cuál te parece que es el Rol del Trabajo Social en el Programa?

S- es fundamental el Trabajador Social y todo un equipo técnico. El equipo de campo tiene que ser por supuesto, un equipo que este conformado por Trabajadores Sociales, por la problemática que se aborda, exclusión, familias, para que la gente después pueda seguir haciendo otras demandas y mejoras a los barrio que crean que son convenientes.

Pero yo apuesto fundamentalmente al trabajo en equipo, en cuanto a la interrelación, me cuesta ver el Trabajo Social y después el trabajo físico y eso todavía se da. Me parece que a los efectos del PIAI hay que trabajar en equipo, porque el producto es la interrelación, no lo que da uno desde el punto de vista social, sumado a lo que da otro desde el punto de vista físico, sino la construcción colectiva de esas disciplinas, para así obtener un alcance diferente.

El trabajador social y las otras disciplinas sociales, con las disciplinas más duras, Arquitectura, Ingeniería, deben hacer un trabajo mucho mas conjunto, no dividir cosas para los físicos y los sociales, sino una construcción colectiva de un producto que tiene que ser un buen análisis y una buena mirada. A veces nos cuesta eso, no todos los técnicos tenemos la capacidad de trabajar en equipo, pero me parece que ese es el verdadero trabajo, creo que ahí las disciplinas sociales somos las que tenemos el fuerte para dar las herramientas a los otros técnicos, me parece que nosotros tenemos más formación en el trabajo en equipo.

E- ¿Cómo te parece que se involucra a los sujetos?

S- el supuesto de trabajo es que se involucren y participen después como se involucra la población también depende de un trabajo en equipo, generalmente los barrios que se regularizan son a pedido de la gente, históricamente han sido las organizaciones barriales las que han solicitado a la Intendencia la regularización. Como se integra al resto de la población, se hacen trabajos en equipos para que realmente la gente pueda integrarse desde distintos lugares. También la gente tiene el derecho de participar de la forma que cree, de repente no en una forma tan sistemática, sino lazos más largos donde también se tomen decisiones más generales. Me parece que en mayor o menor medida se participa. El proyecto para que se pueda implementar también tiene que tener el 70 % de la población y lo tiene, me parece que los procedimientos apuestan a la participación de la gente y que se involucren, porque es su barrio y van a poder tomar decisiones al respecto.

E- ¿Te parece que con el tiempo ha cambiado para el Programa el concepto de Integración?

S- Si, creo que es todo aprendizaje, cada vez vamos como revisando mas nuestras prácticas, hoy por ejemplo nos estamos planteando la necesidad de capacitarnos con los equipos técnicos, de tener como directivas más claras, porque también estamos viendo que de repente no tenemos los resultados que queremos, a los que aspiramos respecto a la participación de la gente y demás.

Creo que somos consientes y responsables de evaluar y a querer mejorar algo en la gestión, en ese aspecto y en muchos otros.

E- ¿Fortalezas y debilidades que visualices en el Programa?

S- Hay un supuesto y el de la regularización de los servicios, agua, luz, donde la gente está colgada en estos barrios, se apuesta a regularizar, a que la gente empiece a pagar los servicios, se apuesta que si la gente antes no trabajaba ahora va a buscar trabajo, yo parto de la base de que no tenía el servicio porque no lo podía pagar, y si se podía y no lo hacían era porque no había una cultura de pago. Creo que hay un supuesto donde no se trabaja y donde también es muy débil en el Uruguay y capaz que ahora se da pero cuando surguio el programa no existía el supuesto de que la gente iba a mejorar económicamente, y desde que lugar... el Programa puede incidir porque si la gente mejora su calidad de vida, tiene mejor acceso, mejora su barrio, esto puede entusiasmar y generar otras cosas, como la búsqueda del trabajo, poder decir donde vive, cosa que a mucha gente le avergüenza. Esto no es un objetivo del Programa es como un deseo.

Una pata que siempre está pendiente es poder vincular capacitaciones en lo referido a la construcción y más en este momento del Programa, eso podría ser una debilidad. Creo que también otra puede ser quizás que en la cadena de responsabilidades se pierden algunas cosas, el trabajo de campo pasa por muchos intermedios y es ahí donde se pierde.

Hay debilidades que vienen de lo difícil que es trabajar dentro de este país dentro de las instituciones públicas, hay mucha burocracia, por ejemplo todos los permisos de la Intendencia, que eso es agotador, lo tiempos no son reales.

Fortalezas creo que el programa tiene muchas, creo que toda esta experiencia que se ha capitalizado no está todavía concentrada en ningún documento. Creo que tenemos experiencia y no fue en vano, no somos indiferentes a lo que pasó. Seguramente habrá más cosas pero en este momento no se me vienen a la cabeza.

E- Para terminar algo que quieras destacar...

S- Me parece importante que el Programa acentúa su línea de trabajo en la articulación con otras políticas. Me parece que en el trabajo siempre estamos intentando mejorar otras cosas, otras situaciones. Por ejemplo si nos rigiéramos estrictamente por lo pedido por el BID los realojos deberían ser 3, y sabemos que quedan barrios con viviendas muy precarias, para nosotros no es indiferente, siempre intentamos mejorar. Creo que hay una fuerte acentuación en las mejoras de todo el barrio y en todos los aspectos.

E- Bueno esa fue la última pregunta... te agradezco por dedicarme parte de tu tiempo...

S- No es nada estoy acá para lo que se precise...

E- Muchas gracias

Montevideo 6 de Mayo de 2011.

Entrevista Arq. Pablo Mederos.

Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

- Referencias: E- Estudiante.

  A- Arquitecto

E- ¿Cuáles son los requisitos en materia de infraestructura para que un asentamiento sea aceptado en el programa?

A- Hay pautas para la regularización y para como tienen que ser las infraestructuras y también las condiciones de las infraestructuras que las dan los propios servicios, saneamiento y alumbrado público lo maneja la Intendencia, el agua potable la suministra OSE, energía eléctrica UTE, en general trabajamos con ellos, no interviene mucho ANTEL que es un reclamo que tiene mucho la empresa pero que el Programa nunca lo asumió.

Tienen que cumplir con los requisitos del programa, hay excepciones, en materia de vialidad los pasajes son más chicos de lo reglamentario, las calles no tienen el ancho que deberían tener pero en general se trata que cumplan con las condiciones de infraestructura de toda la ciudad.

Hay un concepto de integración es decir integrar también ciudadanía, que no tengan una cosa diferente al resto de la ciudad que también pasa por esas cosas. Se trabaja sobre esa base, se contrata un equipo, se hace el proyecto, ese proyecto es aprobado y después se realiza, hay un llamado a licitación, las empresas se presentan, se elige una y hace todas las infraestructuras. Es una característica particular de este programa, no todos manejan todas las infraestructuras juntas, no pase con el resto de la ciudad, ANTEL hace su obra, UTE, OSE, la suya, en este caso se trata que sean integrales que abarquen todas las infraestructuras eso es una cosa positiva dentro de todo.
El tema que es complejo es como se enganchan esas infraestructuras, que cumplen con lo reglamentario y lo que tenían al lado que es el barrio no está reglamentado,

está en el barrio formal pero en realidad no está bien, es una discusión eterna, cual es el alcance de las obras.

E- Al momento de planificar el proyecto, ¿Cómo se contempla el espacio físico con respecto a la Integración?

A- A veces el espacio del asentamiento por tratarse aisladamente, no es muy integrado al resto, como tampoco el Programa prevé que se integre a ese barrio, es una discusión bastante compleja, la nueva propuesta del Programa, mejoramiento del barrio tiende a abrir un poco más el área de intervención en territorio, no solo focalizar los asentamientos, no es fácil, hay factores más que todo sociales, a veces hay resistencias, problemas de convivencia, a veces la regularización de los asentamientos aunque genere beneficios a los demás a veces no es muy aceptada.

El PIAI en si trabajaba básicamente sobre el asentamiento, el resto era otra cosa, hay ejemplos en que la diferencia se da muy patente y lo seguimos haciendo, todavía no hemos llegado a lograr esa integración física que permita que el entorno este al mismo nivel, porque a veces el asentamiento queda mejor que el entorno y a veces se nos va la mano en el proyecto y quedamos corto con lo que está alrededor.

E- ¿El diseño de las viviendas contempla la realidad de las familias que integran el Asentamiento?

A- A ido evolucionando al principio había un criterio, que básicamente era definir la cantidad de dormitorios de una vivienda en función de los menores a cargo del que se denominaba jefe de familia, hasta 2 niños era un dormitorio, hasta 6 niños, dos dormitorios y más de 6 niños, tres dormitorios, esto se mantuvo hasta el año 2005 y se hacía sobre tipologías de vivienda que daba el Programa, en el 2005 se flexibilizo un poco y tanto el criterio como el diseño de las viviendas se trato en el tamaño, en el caso de la cantidad de dormitorios que le correspondía a la familia, se tomo el criterio de la Ley de Vivienda y eso se aplico en algunos barrios, por ejemplo en Bois y Merino y llegamos a viviendas de 4 dormitorios con platea de ampliación, familias muy numerosas. Por otro lado la tipologías de viviendas las hacia el equipo técnico, y variaba mientras se mantuviera el costo. En general se parte de un prototipo que después se amplía a dos o tres dormitorios...

E- ¿A parte de la realidad familiar, que otra cosa se contemplan al planificar el proyecto?

A- En general tratamos siempre de desalentar en cierta medida el uso de los animales, de los caballos, criaderos de chanchos, volviendo a Bois y Merino cuando empezamos había casi 100 caballos y hoy hay 40 y además los manejan un par de personas nada más y los prestan a otros y hay muy pocos clasificadores en relación a lo que había hace 8 años atrás. En este caso se los asistió con materiales y una ayuda técnica para que hicieran una caballeriza y en general se trato de agruparlos en una manzana, creo que se logro bastante bien, creo que son 2 manzanas.

E-¿Cómo afecta lo urbanístico al momento de realizar el proyecto arquitectónico? ¿Se sigue el modelo del barrio formal al momento de diseñar las viviendas?

A- Lo que pasa que en las zonas donde nosotros intervenimos no son zonas muy precarias, son viviendas unifamiliares. Esto se puede manejar pero en general no es la idea, el entorno es muy complejo.

E- ¿Las construcciones permiten espacios libres para una posible edificación por parte de la familia luego de terminada la obra?

A- En general hacemos una vivienda por lote de 150 metros cuadrados, que en general tiene un crecimiento previsto y tienen espacio para ampliar, un galpón o algo así. Lo que nosotros tratamos de desalentar es que hagan otra vez los ranchos, pero eso ya no lo manejamos nosotros, tratamos de educar a la gente para que se acostumbre a la imagen del barrio que quedo y que mejoro pero eso a veces no es tan logrado. La gente a veces tiene los recursos muy limitados y tiene que hacer otras cosas y bueno las hace, pero en general hay buenas respuestas, pero un día les diste las viviendas nuevas y al otro día tenes todo un cerco de chapa.

E- ¿Se diseñan espacios de recreación? ¿Cómo se piensan?

A- Si se crean. En principios tratamos de generar espacios públicos amplios, tratamos de generar en la medida de lo posible. En Sebastopol se creó una plaza al medio del asentamiento que esta bárbara, el fin del Programa es generar espacios públicos espacio de recreación forma parte de esa intervención general, a veces no hay lugar. Después se trata de general espacios que los vecinos identifican como

espacios de reunión, alguna plaza que ya estuviera conformada, y a veces también hay que eliminar espacios porque son puntos conflictivos en los barrios. Pero esto depende de cada proyecto y de las posibilidades del terreno y a veces un espacio que puede ser para una plaza lo tenes que usar para un realojo, y son cosas que a veces no están en el proyecto y se van dando.

Te diría que es un propósito la creación de espacios públicos para fomentar la integración, espacios que atraigan no solo a la gente del barrio sino a personas de otros barrios.

Se piensan espacios públicos, como también otros espacios como Policlínicas, CAIF, eso también genera integración.

E- ¿Se acompañan con servicios los realojos?

A-Si, si hay demandas sí. Hay varios problemas los Caif y otros servicios no dependen de la Intendencia, pero hay voluntad de la institución para recibir el equipamiento y también para gestionarlo.

Después también tiene que haber una necesidad real en el barrio, en general las poblaciones son bastante juveniles, se han hecho muchos clubs de niños y jóvenes, la población es de baja edad, no hicimos nunca un equipamiento para la tercera edad por ejemplo, porque no está esa necesidad.

E- ¿Se incluyen propuestas de la población beneficiaria?

A- Si. El Programa es bastante abierto, después hay requerimientos económicos y también de las instituciones que gestionan. A lo largo de los años nos hemos dado cuenta que es difícil que se organice la población para gestionar recursos. También la gente a veces quiere cosas que no se pueden, por ejemplo una Policlínica, nosotros la pedimos y el Ministerio nos dice no porque a 5 cuadras tenes una, y la gente quiere el médico ahí...y es difícil encontrar puntos intermedios.

E- Para terminar... ¿qué fortalezas y debilidades le ves al Programa?

A- Fortalezas la intervención física posee una mirada integral de todas las infraestructuras y de ver el proyecto en su totalidad desde distintas disciplinas. Como contracara tiene esa poca integración del proyecto con el entorno esa es una debilidad que siempre tuvo y que tratamos de evitar.
Tiene un presupuesto un poco corto para lo que son las necesidades de la población, es una programa que está muy aislado del resto de los programas, por ponerlo de alguna manera... el programa se ha creado en la órbita de la Presidencia y en estos años se ha bajado su rango a una unidad del Ministerio igualmente muchas veces no se coordinan las políticas de vivienda o urbanas en el territorio sino que el programa interviene y listo... que tiene su parte buena, es decir no estás esperando las decisiones de otro para intervenir en un barrio que se supone que tiene necesidades urgentes.

También es un Programa que tiene una ingeniería de gestión muy compleja, que no se crea que es burocrático yo no creo que es burocrático, es muy complejo desde que empieza, desde que se elige el barrio, tiene muchísimas etapas que hay que cumplir para que el BID te financie, los procesos de regularización se hacen muy largos, y las exigencias del programa frente al cumplimento de etapas es muy grande, que yo no digo que este mal pero es así genera transparencia, pero son muy largos.

Otro tema que tiene el programa es que muchas definiciones no dependen del Programa, por ejemplo, te pongo dos ejemplos, uno las aprobaciones de los proyectos, la UTE y la OSE a veces también demoran, tampoco hay una obligación del ente a entregarte nada entonces ahí se genera un conflicto. Por otro lado hay exigencias que a veces el Programa se quiere saltear y ahí también se generan conflictos. El segundo ejemplo tiene que ver con el Tribunal de Cuentas, nosotros mandamos las cosas y como mínimo tarda un mes, a veces más de tres meses y hay que estar llamando para que el Tribunal haga algo. Eso no es problema de Tribunal sino del Estado en si ni del Programa. Son cosas que se han ido tratando de aceitar en el menor tiempo posible.

Otra cosa que a mí me llama la atención es que a veces no logramos que la gente se apropie de todo lo que se hizo, no lo logramos a plenitud. La gente en general pasa por un proceso en el que le arreglaron la casa y chau, y no le importa el resto, valorando poco lo que se hace en colectivo, esa es mi impresión. Uno puede discutir si está bien lo que hace o no, pero en el Programa se hacen cosas, falta si coordinar

con otros programas, pero me parece que es un instrumento válido del Estado para intervenir donde otros programas no llegan.

Con respecto a los destinatarios, el Programa tiene muchas exigencias por lo tanto no cualquier asentamiento accede, el problema que tiene este programa y se ha tratado de impulsar es intervenir en asentamientos que realmente lo precisen. Son tantas las exigencias del programa que al final los barrios a regularizar son los que están mejor, y no los que están mal.

E- Bueno era eso...

A- No te aburrí tanto viste...esto es un pantallazo, es mi panorama después de haber trabajado 10 años acá.

E- Si, Muchas gracias por tu tiempo.

A- Después quiero ver cómo queda la tesis

E- Bueno no hay problema... Nuevamente gracias.