

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**¿Asistencia a la pobreza o derecho ciudadano?
Aproximación al análisis del Programa de Realojos y
Regularización de Asentamientos Aparicio Saravia y A.F.E. en
el departamento de Soriano : un estudio de caso.**

María Cecilia Gadea Tori

Tutor: Silvia Lema

2010

LA NIÑA DE LAS MUDANZAS.

“En el año 2002 llegó a Mercedes una niña nacida en Maldonado con dos años de edad. Ya han pasado siete años; la niña y sus padres se han mudado cinco veces. Las primeras para la niña eran una novedad, pero las últimas dos no eran lo mismo. Le dejaban un sentimiento de tristeza, dejar amigos en el barrio y el sueño de la casa propia crecía cada vez más. Ella deseaba no volver a mudarse, al sentir que sus papás también lo soñaban así. Cuando llegó la quinta mudanza sus papás le dijeron: “ya estamos en casa”. La primera noche el papá se acostó y dijo cansado: “ahora así, no me mudo más al menos que me den una vivienda”. Y así fue, al año se enteraron que estaban en el plan de realojo de Aparicio Saravia. Pero ésta sexta mudanza si la puso feliz a ella y sus papás. En seis meses estarán en su casa propia para no mudarse más. Esa niña soy yo”.

(Milagros, 4º año A, Escuela N° 95: “República del Paraguay”. Mercedes, Departamento de Soriano).

Índice

Introducción	1
Capítulo 1: Presentación del Programa Social de Vivienda.	5
1.1 Asentamiento Aparicio Saravia.	6
1.1.1 Características de la Población.	8
1.2 Asentamiento A.F.E.	10
1.3 Antecedentes del Programa de Realajo	10
1.4 La vivienda como instrumento de inclusión y construcción de ciudadanía	17
1.4.1 Conceptualización del término Autoconstrucción	20
1.4.2 Tipificación de los procesos autoconstructivos	22
Capítulo 2: Entre el Estado y la Familia: el Programa en relación a las políticas de Vivienda en Uruguay	26
2.1 Políticas Sociales de Vivienda: ¿Asistencia a la Pobreza ó Derecho Ciudadano	29
2.2 Evolución de la Política de Vivienda en Uruguay y sus repercusiones en los programas actuales.	31
2.2.1 Contexto socio-histórico	31
Capítulo 3: Conceptualizando la Ciudadanía a partir de las lógicas de funcionamiento del Programa	39
3.1 Breve reconstrucción histórica del concepto	39
3.1.1 La Antigua Grecia y sus ciudadanos	40
3.1.2 La Ciudadanía en el Mundo Moderno	41
3.1.3 La Teoría Marxiana y el concepto de “ciudadanía plena”	42
3.1.4 La Teoría Evolutiva de T.H. Marshall	44
3.1.4.1 Críticas a la teoría de Marshall	47
3.2 El Programa en relación a los debates actuales de la Ciudadanía	51
Capítulo 4: Relación entre el binomio exclusión-inclusión social y el mecanismo de construcción de ciudadanía	53
4.1 La construcción de ciudadanía como proyecto ético-político de la profesión	56
Capítulo 5: Reflexiones Finales	58
Bibliografía	61
Fuentes Documentales	67
Anexos	69

Introducción

El presente documento se constituye en la monografía final de grado, perteneciente a la Licenciatura de Trabajo Social. La misma es desarrollada a través del Departamento de Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El objeto de estudio que se abordará en este documento es: **el análisis del programa de realojo y regularización de asentamientos desarrollado en la ciudad de Mercedes, Departamento de Soriano, en el período setiembre 2007 hasta la actualidad en donde se continúa con su ejecución.**

Específicamente se analizarán las concepciones y fundamentos teóricos que orientan la ejecución del programa. En este sentido, se tratará de exponer las ideas fuerza respecto a la construcción de ciudadanía con relación al derecho de acceso a la vivienda, como necesidad básica fundamental. También se abordarán a través del análisis los aportes que realiza el programa respecto a la inclusión de las familias que se encuentran segregadas socio-espacialmente en la periferia de la ciudad. Por consiguiente los principales núcleos de este análisis, serán la categoría de ciudadanía y el binomio exclusión-inclusión social.

Para analizar la realidad de las familias que se incluyen en el Programa de Realojos nos posicionaremos desde el método materialista del conocimiento. Partimos desde la representación viva e inmediata de la realidad, lo abstracto, para a través de movimientos teóricos retroalimentados por las determinaciones llegamos a lo concreto, a la esencia del fenómeno.

“El ascenso de lo abstracto a lo concreto, no es el paso de un plano (sensible) a otro (racional), sino un movimiento del pensamiento y en el pensamiento. (...) es un movimiento en el que cada comienzo es abstracto, y cuya dialéctica consiste en la superación de esta abstracción. Dicho ascenso es, pues, en general, un movimiento de la parte al todo, del todo a la parte, del fenómeno a la esencia y de la esencia al fenómeno, de la totalidad a la contradicción y de la contradicción a la totalidad, del objeto al sujeto y del sujeto al objeto” (Kosik, K., 1963: 49).

La dialéctica de la realidad es un método que reproduce el pensamiento de la realidad retroalimentando al objeto y al sujeto que lo estudia,

“(…) es el método del desarrollo, o explicación de los fenómenos sociales partiendo de la actividad práctica objetiva del hombre histórico” (Kosik, K., 1963: 52).

La elección del tema surge por dos motivos, en primer lugar el interés en el abordaje de un concepto muy utilizado desde el Trabajo Social -así como desde programas e instituciones- como lo es la Ciudadanía. Uno de los fines de este documento es exponer los debates actuales en torno a la concepción y contenidos que se le otorga a la categoría.

“La preocupación por la ciudadanía en el campo de Trabajo Social se corresponde con un proceso de recuperación de la centralidad del tema, durante las tres últimas décadas, en el concierto de la teoría política y de la teoría social a nivel internacional; al mismo tiempo, y más recientemente, con un conjunto de prácticas y representaciones que reivindican la condición de ciudadanía en la arena política, para plantear demandas, reclamar derechos y exigir reconocimientos” (Aquín, N., 2003: 7).

Creemos relevante poder rescatar los debates actuales y analizarlos a partir de las prácticas de intervención que se desarrollan en estos tiempos, como manera de interpelar el posicionamiento de nuestra profesión en las actuales expresiones de la cuestión social. Estamos insertos en una realidad sumamente compleja que cotidianamente hace explícitas fragmentaciones, individualismos, desigualdades, exclusiones, y un sinnúmero de contradicciones y cuestionamientos de la sociedad que estamos construyendo. En este sentido se están interpelando términos, concepciones, estrategias de intervención y sobre todo resignificando espacios de intervención, que permitan construir más ciudadanía para más ciudadanos/as. Consideramos que el sentido de la intervención social debe ser unificar, incluir e integrar sujetos diferentes con mismos derechos y mismas obligaciones. Un posible camino para ello es generar espacios colectivos en donde se generen esos ciudadanos/as.

De este modo el resurgimiento de estas discusiones significa recobrar la centralidad del tema en marcos teóricos, políticos y éticos de la profesión. Coincidimos con Aquín al decir que con estos debates se abre nuevamente

“(…) la discusión en torno a la relación entre Estado y Mercado en los procesos de regulación de las desigualdades. Este último aspecto resulta de suma relevancia para el Trabajo Social, por razones de peso histórico que reconocen que la profesionalización de nuestra práctica está ligada con los derechos de ciudadanía garantizados por el Estado” (Aquín, N., 2003: 9).

Por otro lado, consideré relevante poder sistematizar mi primera experiencia laboral en el programa de realojos de Mercedes, primero por ser un “programa piloto” en lo que se refiere a la introducción de la autoconstrucción como uno de los pilares fundamentales del mismo. Asimismo siento la necesidad de plasmar aquellos aspectos de la realidad y del programa que me han hecho reflexionar críticamente respecto a las políticas que se ejecutan y, al rol que se le adjudica al Trabajador Social en ellas. En segundo lugar, porque a lo largo de la carrera universitaria se nos ha planteado la importancia de poder sistematizar las distintas prácticas profesionales que se desarrollan en variadas áreas como una manera de poder compartir y debatir en torno a los diferentes abordajes que realiza nuestra profesión.

En este sentido, consideramos que “(...) sistematizar, significa un “esfuerzo de carácter teórico-reflexivo”, que implica desentrañar críticamente, los obstáculos y los aportes transformadores de una práctica popular y/o profesional. Ello permite adquirir conciencia crítica de la propia actuación profesional, tanto como transferir experiencias hacia otros profesionales y actores sociales. Es una forma de acumular conocimiento” (Eroles, C., 2001: 28).

Los antecedentes de este documento se encuentran en relevamientos y proyectos anteriores al programa de realojos, de este modo se trabajan con documentos del organismo municipal así como de programas nacionales como el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares –PIAI-. Por lo tanto este documento pretende contribuir con la acumulación de conocimiento de la realidad particular de los asentamientos de la ciudad de Mercedes.

Respecto a la discusión teórico-conceptual la misma buscó centrarse en los debates actuales respecto a la ciudadanía y la inclusión social de las poblaciones segregadas socio-espacialmente. También se entendió pertinente poder exponer el rol que desarrolla el Estado a través de sus políticas de vivienda como forma de contribuir – o no- al acceso de la vivienda como derecho de todos.

La metodología utilizada para abordar la temática consistió fundamentalmente en la revisión bibliográfica, discusiones teóricas en torno al concepto de ciudadanía y su vinculación con el programa, relevamiento de fuentes secundarias y entrevistas a referentes institucionales¹.

El presente documento se compone de cinco capítulos.

¹ Se realizaron entrevistas a los coordinadores del Programa de Realojos, se adjuntan las mismas en el Anexo N °3.

En el *primer capítulo*, se presenta el Programa Social de Vivienda que se pretende analizar. Centramos nuestra exposición en el núcleo vertebral del programa, a saber, la autoconstrucción de la vivienda como instrumento de inclusión social y de construcción de ciudadanía.

En el *segundo capítulo*, se analiza el acceso a la vivienda como derecho humano básico. En este sentido, se desarrollará las concepciones que tiene el Estado con respecto al tema, para ello se exponen distintos momentos de la política de vivienda en Uruguay.

El *tercer capítulo*, contiene la conceptualización del término ciudadanía a través de la historia y las distintas teorías que analizan sus elementos y contenidos dialécticos.

En el *cuarto capítulo*, se trabajan los aspectos de la exclusión y la inclusión social a través de las políticas sociales. Asimismo se trata el tema de la construcción de ciudadanía desde el Trabajo Social, insertándola como parte fundamental del proyecto ético-político que se propone nuestra profesión.

Finalmente, a modo de cierre, el *quinto capítulo* contiene las reflexiones finales que fueron surgiendo durante la elaboración del documento.

Capítulo I.

Presentación del Programa Social de Vivienda: “Programa de Realojo y Regularización de Asentamientos: Aparicio Saravia y A.F.E.” Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) –Intendencia Municipal de Soriano (IMS).

El contenido de este capítulo esta conformado por la presentación del programa social de vivienda que se esta ejecutando actualmente en la ciudad de Mercedes, Departamento de Soriano. El objetivo de este capítulo será explicitar las características de la población con la que se trabaja, particularmente aquellos aspectos que nos permitan problematizar las ideas fuerza que tiene el programa, respecto a la ciudadanía que se les pretende otorgar y los mecanismos utilizados para poder incluirlos socialmente. Es relevante poder profundizar y problematizar en estas cuestiones, ya que el Programa en su concepción, incorpora la construcción de ciudadanía y la inclusión social como elementos constitutivos del mismo².

Según los datos obtenidos en el Informe de Censo 2004 realizado por el Instituto Nacional de Estadística –INE-, el Departamento de Soriano se compone de 84.563 personas que tienen su residencia habitual³ en ese lugar. En Mercedes, capital departamental, habitan 43.923 personas, con una densidad de 86,4 habitantes por Km² (INE, 2004). En el Departamento 2.815 personas residen en asentamientos irregulares localizados en la trama urbana, representando el 3,3% de la población total; y el 6,7% de la población de la ciudad de Mercedes (op.cit., 2004). Estas cifras reúnen entre todos la población de localidades departamentales como: Egaña, Risso y Villa Soriano.

En un departamento con menor población que la capital del país, donde el fenómeno de los asentamientos esta más acentuado, nos podríamos preguntar ¿Cuáles son las causas del surgimiento de estos fenómenos en el interior del país, y específicamente en el departamento de Soriano?, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos no se conocen este tipo de fenómenos vinculados a poblaciones más pequeñas que las de la capital. Sin embargo, los asentamientos que se encuentran en la

² Se autodenomina como un programa social de vivienda que contribuye a la inclusión y a la construcción de ciudadanía.

³ El INE comprende que la residencia de la población puede ser considerada con referencia al lugar donde la persona fue censada (censo de hecho) o al lugar donde tiene la residencia habitual (censo de derecho). Para el Censo de 2004 sólo se utilizo el lugar de residencia habitual.

ciudad de Mercedes tuvieron un crecimiento porcentual mayor en los últimos diez años, que algunos asentamientos de la ciudad de Montevideo.⁴

En las entrevistas realizadas a los coordinadores del Programa, nos explicaban que el fenómeno está asociado principalmente a la libre contratación de alquileres, es decir los alquileres son muy caros en la ciudad. A su vez, en este sentido, las autoridades municipales y nacionales en vez de poder dar una respuesta institucionalizada al problema habitacional de las familias fueron cediendo predios municipales para que fueran ocupados. Es decir, el gobierno municipal fue otorgando predios municipales en principio bajo determinados criterios y después el fenómeno fue adquiriendo una dinámica propia y la Intendencia no intervino más, escapando a un control organizado.

“En síntesis: la historia de los (...) asentamientos son el resultado de la presión sobre la dificultad de acceso a la vivienda provocada por las crisis del '82 y del 2002, asociadas a la ley de libre contratación de alquileres y a la falta de una respuesta institucionalizada del Estado y quienes fueron actores decisivos en la conformación de ambos asentamientos fueron los actores políticos, en la incapacidad de generar respuestas institucionalizadas” (Entrevista N° 2).

Específicamente el programa de realojos se focaliza en dos asentamientos: Aparicio Saravia y A.F.E., ambos concentran en el orden de 1.868 personas, es decir un 66% de la población en asentamientos del departamento. En AFE la totalidad de las familias serán realojadas, nos referimos a 133 familias aproximadamente. Mientras que la situación de Aparicio Saravia es distinta, en el sentido, de que se realizará la regularización de 108 viviendas y un conjunto de 260 serán realojadas a un nuevo barrio⁵.

1. 1. Asentamiento Aparicio Saravia.

El asentamiento Aparicio Saravia⁶ es uno de los asentamientos con más trayectoria en la ciudad. Ubicado en la faja comprendida entre la cañada de los Hornos-

⁴ Nos referimos específicamente al asentamiento Aparicio Saravia, uno de los más consolidados y con mayor densidad poblacional en la ciudad de Mercedes.

⁵ Es pertinente aclarar, que centraremos nuestro análisis en el asentamiento Aparicio Saravia, ya que es la población con la cual trabajo, en este sentido, entiendo que se tiene un conocimiento de la realidad que se ha ido acumulando en lo cotidiano del trabajo con cada una de las familias.

⁶ Ver Anexo N° 1: Fotos áreas del Asentamiento Aparicio Saravia.

Arroyo Dacá y el Camino Aparicio Saravia. Surge aproximadamente en el año 1976, en la época del gobierno cívico-militar, cuando se les otorga viviendas del Banco Hipotecario a algunas familias que se encontraban ubicadas en una cantera fiscal, luego alrededor de esas viviendas se fueron ubicando nuevas familias -por desprendimientos del núcleo familiar de origen, o familias que quedaban sin ninguna solución habitacional y sabían que ahí disponían de un lugar para habitar-, quedando las primeras viviendas como “atrapadas” dentro del asentamiento. Luego se fueron ubicando más familias y fue surgiendo el asentamiento como se lo conoce en la actualidad.

Cuenta con las principales características⁷ de los barrios que se forman por aluviones de familias y personas buscando una solución habitacional. Con una historia de más de 30 años, tuvo un crecimiento muy lento la primera mitad -1976-1984-, con una explosión a partir de 1985 -fin de la Dictadura Cívico-Militar-, y una leve disminución a principios de este siglo a consecuencia de la reubicación de unas 50 viviendas inundables, las cuales fueron relocalizadas en la llamada “Chacra Postiglioni”.

“Entre 1984 y 1990 “el Saravia” crece 175%, guarismo muy superior al constatado en Montevideo a nivel general (81%) e incluso de los pequeños asentamientos que lo hicieron a una tasa de 114%” (Documento OPP-PIAI-IMS, Asentamiento Aparicio Saravia, 2004: 11).

Las causales de cada núcleo familiar para emigrar hacia la zona, en condiciones probablemente distintas a las de origen, ayudan a comprender aspectos particulares de la idiosincrasia de los habitantes.

El primer motivo de traslado es el económico: expulsión de quienes no pueden pagar un alquiler ante una situación de pauperización reciente. Un 46% se ubica en el asentamiento debido a este motivo, desarrollando cambios en el modo de vida determinados por la exclusión del tejido residencial formal, sumado a la exclusión social, del mundo del trabajo, de la salud, cultural, de recreación, etc.

En segundo lugar se encuentran las motivaciones ligadas a la formación de un hogar nuevo, es decir, la emancipación del hogar de origen. Por último, el tercer motivo aparece para 111 hogares (32%)⁸ y refiere a aspectos de relacionamiento familiar, este

⁷Densidad de población, hogares en los que se vive en condiciones de hacinamiento (tres o más personas por habitación), población joven, familias con ingresos menores a un salario mínimo nacional –SMN-, viviendas precarias ubicadas en zonas inundables o en basureros, etc.

⁸ Estos datos se toman del censo realizado en Febrero-Marzo 2004, el mismo indicaba que el asentamiento Aparicio Saravia se constituía por 1.427 personas y 343 hogares.

motivo no queda muy definido debido a la multiplicidad de problemáticas (OPP-PIAI-IMS, 2004: 11).

1.1.1. Características de la Población.

En julio de 2008 -último relevamiento realizado por el equipo técnico del programa-el asentamiento Aparicio Saravia, se encontraba formado por 1.161 personas. El 50, 4% menores de 19 años de edad y el 2% mayor de 65 años de edad. Como nos explico la coordinadora, estamos ante una población de edad media y muchos niños que han cumplido su trayectoria de vida en ese lugar. Ese proceso de más de 30 años los hace estar más arraigados al lugar. Distinta es la situación de AFE, el cual se formo puntualmente para reservar un lugar en caso de que surgiera un programa habitacional y después en la crisis del año 2002 se incremento el proceso.

El 96% de la población percibe ingresos inferiores a un Salario Mínimo Nacional -inferior a 5.000 pesos uruguayos-. De acuerdo a los relevamientos, se recogieron los siguientes datos en relación a la ocupación: un 1,15% de la población es patrón, mientras 7,47% es obrero público y un 19,83% son obreros privados. De este modo un total de 285 personas se dedican principalmente a la construcción, nos referimos a un 28% aproximadamente (OPP-PIAI-IMS, 2004).

En cuanto a las profesiones o actividades en las que se desempeñan los habitantes, el relevamiento nos indica que 63 personas se dedican a las tareas rurales un 14, 5% son peones rurales, 285 personas se dedican en el ámbito de la construcción – pública o privada-, y para las mujeres la actividad principal es el servicio doméstico, 68 mujeres son empleadas domésticas, es decir un 15,7%. Los hogares constituidos por jóvenes de entre 18-25 años realizan principalmente changas, 119 personas se encontrarían en este grupo hablamos de un 27,7% de la población total (op.cit.2004).

Estos datos cuantitativos nos plantean una realidad determinada por la fragilidad laboral, en especial ese grupo de personas que realizan changas donde son trabajos informales, asociados al ingreso inestable propio de las estrategias que se visualizan y caracterizan a un asentamiento. Esta realidad laboral frágil, forma parte de la incertidumbre respecto al trabajo que se percibe en medio de estos cambios globalizados que estructuran los mecanismos del Mercado, y que generan en la esfera individual de las familias una reducción en la capacidad para organizar su vida cotidiana presente y proyectar y visualizar su vida futura.

“Estos efectos son comprensibles si se tiene en cuenta que con el avance de la división del trabajo y el decaimiento de las instituciones primordiales (la familia y la comunidad) el mundo laboral se fue convirtiendo en el ámbito privilegiado a través del cual las personas vinculaban sus esfuerzos con logros que tenían significación social, que cimentaban su autoestima, y que les permitían alcanzar el rol adulto, integrarse en la sociedad, desarrollar una identidad y obtener los ingresos con los cuales participar en el mundo del consumo” (Kaztman, R., 1999: 23).

La inestabilidad laboral reduce el acceso a las estructuras de oportunidades que pueda incorporar la familia para alcanzar un mayor bienestar y mejor calidad de vida para sus miembros. Al igual que el autor Ruben Kaztman, consideramos que si bien la estructura de oportunidades es la vinculación de las distintas “rutas de bienestar”, el trabajo es la fuente principal que permite a las personas integrarse socialmente con otros individuos, articular una identidad y construir ciudadanía,

“(…) en la medida que el enriquecimiento y la ampliación de los derechos ciudadanos estuvieron estrechamente vinculados a las formas de participación en el mercado laboral y al funcionamiento de las organizaciones que de allí emergieron” (op.cit. 1999).

Para poder abordar el trabajo con las familias –nivel micro- es importante poder vincular el análisis de la realidad singular de ese grupo con el análisis macro, es decir, las estructuras de oportunidades a las que acceden y como repercute esto en el acceso a recursos para satisfacer las necesidades básicas de los individuos⁹. En este sentido, es que la realidad nos demuestra que no es únicamente a través de la vivienda que las familias de estos asentamientos van a quedar incluidas a la trama formal de la ciudad. Para lograr una inclusión efectiva será necesario que esta política de vivienda particular, pueda ir unida con políticas integrales -y de larga duración-, de lo contrario la base económico-social y cultural de la población será la misma sólo que en un lugar diferente. Difícilmente se logren cambios profundos y estructurales sino se amplían las estructuras de oportunidades de estos grupos.

⁹ Retomaremos el tema de las estructuras de oportunidades cuando abordemos la autoconstrucción de la vivienda como mecanismo de inclusión social.

1.2. Asentamiento A.F.E.

El Asentamiento se formaliza en Abril-Mayo 2002 en la faja propiedad de AFE¹⁰ coincidiendo históricamente con las primeras aproximaciones del PIAI. El surgimiento de proyectos de regularización y realojo para Aparicio Saravia, provocó que mucha gente se trasladara a esas tierras con la intención de reservar un lugar para formar parte de algún programa social de vivienda. Sin embargo, el advenimiento de la crisis del año 2002 produjo que muchas familias que vivían de trabajos precarios y zafrales, se vieran en la necesidad de trasladarse al asentamiento, pues sus magros ingresos ya no le permitían costear los alquileres.

Según el relevamiento efectuado por la Intendencia en el período agosto-octubre 2005, lo integraban 473 personas alojadas en un total de 133 viviendas lo cual determina un promedio de 3,5 habitantes por vivienda.

Actualmente AFE se compone por 597 personas –relevamiento 2008-. El 54.7% son menores de 19 años de edad, y el 0.3% son mayores de 65 años de edad.

1.3. Antecedentes del Programa de Realojo.

Con anterioridad a este programa existieron determinados proyectos de regularización, sobre todo para Aparicio Saravia, sin embargo por diferentes motivos se constituyeron en proyectos frustrados¹¹. Estos proyectos que se convirtieron sólo en intentos, y determinaron un ambiente de desconfianza sobre todo respecto a la intendencia que la incluyen dentro de esos proyectos fallidos, en este sentido, la credibilidad de la Institución quedó afectada. Desde el Programa de Realojo se tuvieron que trabajar previamente estos aspectos antes de comenzar el trabajo con cada una de las familias. Para eso se realizaron talleres de información y explicación del funcionamiento del programa, para que los directamente involucrados tuvieran un espacio para plantear dudas y cuestionamientos respecto a esta nueva forma de realojo.

En este sentido podemos marcar como antecedentes del programa:

- 1) **1999**, Comisión de Normalización de Asentamientos Irregulares del M.V.O.T.M.A.

¹⁰ Ver Anexo N° 2: Fotos áreas del Asentamiento A.F.E.

¹¹ Las causas de estas frustraciones no fueron detalladas en las entrevistas realizadas a los coordinadores del programa, ya que no eran relevantes para el fin de este documento. -Ver Anexo N° 3: Entrevistas-.

- 2) **2004**, Programa de Integración de Asentamientos Irregulares –PIAI-. En este año comenzaba a funcionar una regularización por parte del PIAI, el proyecto no llegó a ejecutarse, ya que al aparecer Plomo en terrenos del asentamiento, el BID no autoriza la ejecución del programa. El PIAI se retira dejando un proyecto de regularización en marcha. La financiación que estaba dispuesta para la ejecución del programa queda en manos de la Intendencia.

“Al retirarse el PIAI, el gobierno Central dispone recursos a cargo de rentas generales y su ejecución a cargo de la OPP. Por otro lado, como el monto de la obra a ejecutar en la regularización excedía los límites de una licitación pública nacional, se divide el asentamiento: una mitad sería regularizada, y medio asentamiento quedaba en las mismas condiciones” (Entrevista N° 2).

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto –OPP- realiza una licitación para la regularización, la misma fue adjudicada a la empresa Espina. El contrato con la empresa fue firmado en agosto de 2005, sin embargo los pliegos tenían información insuficiente, sobre todo no quedaba muy claro quien se encargaría de la dirección de obra.¹²

- 3) **Noviembre 2005**, Convenio I.M.S-Ministerio de Transporte y Obras Públicas - M.T.O.P.- M.V.O.T.M.A. asigna recursos para el realojo de la totalidad del asentamiento AFE, es decir 133 familias.

La otra parte del financiamiento se obtiene a partir de un convenio que se firma en noviembre de 2005 con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas –M.T.O.P.- teniendo en cuenta el reclamo que realiza la Administración de Ferrocarriles del Estado –A.F.E.- de poder realojar a las familias que se encontraban en la faja de apropiación de las vías férreas, es decir el asentamiento A.F.E, con la intención de poder rehabilitar la utilización del ferrocarril.

“Esta prioridad para el Ministerio de Transporte, impone al MVOTMA para que actúe como puente para el otorgamiento de los recursos, asumiendo la Intendencia la condición de organismo ejecutor” (Entrevista N° 2).

En este sentido quedan planteadas tres formas de financiamiento que determinaban tres soluciones diferentes. Una proporcionaba la solución para la regularización de Aparicio Saravia por parte de Espina, otro dinero para mejora de las

¹² Consideramos que no es necesario ni relevante para este documento especificar los vacíos que dejaba el contrato. En caso de que el lector crea necesario ampliar respecto a este punto, se encuentra especificado en las preguntas número 2, *¿Cómo se llega a esta iniciativa de regularización y relocalización de los asentamientos Aparicio Saravia y AFE?*, en las entrevistas N° 1 y N° 2 –Ver Anexo N° 3-.

viviendas, y por último recursos para la relocalización del asentamiento de A.F.E. La Intendencia entendía que no era la mejor solución tener distintos montos no proporcionales entre ellos.

- 4) **Setiembre de 2007**, reformulación y nuevo convenio IMS-M.V.O.T.M.A. para el realojo y regularización de los Asentamientos Aparicio Saravia y AFE. En este sentido, se reasignan recursos disponibles de proyectos anteriores, así como se consideran nuevos recursos.

“A partir de esta lectura, la Intendencia plantea a la OPP en primera instancia, transitar un camino que lleve a la reformulación del contrato de Espina, con vistas a que las tres bolsas de recursos se sumasen en una sola. En esta reformulación, la empresa Espina ya no se concentraría en la regularización del barrio, sino a la construcción de las redes de infraestructura de nuevos barrios para AFE y realojo de Aparicio Saravia (...) además buena parte de la regularización se realizaba por debajo de la cota 9.50, que es la cota de edificación por inundaciones fijada por la ley de formación de centros poblados para la ciudad de Mercedes. Para que fuese posible esta regularización la Junta Departamental, se había dispuesto abatir la cota en 2.50 metros. En el año 2007, cuando se dan las inundaciones de mayo, buena parte de la regularización hubiese quedado bajo la inundación” (Entrevista N° 2).

Por consiguiente, quedan excluidas de la regularización las viviendas que se encontraban edificadas sobre zonas inundables, aquellas que se encontraban en suelos con relleno sanitario, las que por su ubicación no era factible la instalación de las redes sanitarias¹³. El resultado de estos estudios demuestra que el realojo de Aparicio Saravia era más importante que la regularización –en totalidad de familias-, a diferencia de como estaba planteado en el proyecto de la OPP donde solamente existían 45 realojos. En conclusión, el programa incluye 400 realojos entre los dos asentamientos, y 108 regularizaciones en Aparicio Saravia.

La descripción de este proceso nos muestra que a lo largo de los años diversos proyectos tuvieron como objetivo la regularización del asentamiento Aparicio Saravia. La situación de este asentamiento siempre fue preocupante, considerando que cumple con todas las características que puede tener un agrupamiento de familias para poder ser considerado como tal.

En este caso, en una de las entrevistas nos explicaban que cuenta con la mayor densidad de población por m²,

¹³ Ver Anexo N° 4: Nuevos criterios de Realajo.

“(…) zona inundable, basurero, calidad de las viviendas, de los ranchos mala, abastecimiento de agua, en ese momento no todo el mundo tenía, no había saneamiento, es decir cumplía absolutamente con todos los requisitos (…)” (Entrevista N° 1).

Asimismo era preocupante el incremento de la población en los últimos años, ya que se constituía cada vez más en un fenómeno que se extendía, con una historia de más de 30 años.

El programa actual redefine los criterios de regularización y de realojo¹⁴, con un abordaje técnico diferente, asimismo incorpora una característica distintiva de los otros programas, ya que incorpora la participación activa de las familias a través de la autoconstrucción de sus viviendas.

Con respecto a los objetivos generales que se propone el programa los mismos son:

- 1) Realojar las familias dentro de la trama urbana.
- 2) Mejorar las condiciones de vivienda insertándolas en la vida cotidiana de la comunidad.
- 3) Desarrollar el sentimiento de pertenencia al nuevo barrio y su zona de influencia.

Por otro lado, los objetivos específicos son:

- 1) Articular los diferentes actores, a saber, las Familias, la IMS y el MVOTMA; en sus diferentes planos para identificar la potencialidad de los nuevos habitantes al barrio de modo que todos resulten incluidos en el Programa.
- 2) Apoyar en el proceso de traslado y previo al inicio de los trabajos de autoconstrucción.
- 3) Orientar, apoyar y asesorar en la construcción de su vivienda por la modalidad de la autoconstrucción.
- 4) Fortalecer la capacidad de participación de los beneficiarios para optimizar la formulación del diseño final del proyecto social.
- 5) Desarrollar actividades en función de las necesidades sentidas por la comunidad.

En los objetivos que se plantea el programa visualizamos la intención de poder fortalecer a estas poblaciones a través de lazos comunitarios. Sin embargo, en la realidad concreta no se construyen los espacios adecuados para poder comenzar a

¹⁴ Ver Anexo N° 5: Bases para la formulación del Programa.

“insertarlos a la comunidad” y generar el sentido de pertenencia a esa vida que es completamente nueva y, por la cual asumen un conjunto de obligaciones que antes no tenían. Con anterioridad al programa en el asentamiento se había formado una comisión barrial que participaba de las actividades y reuniones que planteaban los equipos técnicos de los otros programas que no se ejecutaron. Al frustrarse estos proyectos la comisión se disolvió.

En cuanto, a los actores que tienen intervención en este programa son tres, a saber, el M.V.O.T.M.A, la I.M.S. y las familias de cada uno de los asentamientos. Para que se consiguiera el convenio entre el M.V.O.T.M.A. como organismo estatal –central- y la I.M.S como organismo departamental –local-, se desarrollaron algunas negociaciones entre ambos que permitieron dar forma al programa que actualmente se desarrolla.

Respecto a la concreción del convenio los entrevistados nos explicaban que, luego de que los programas anteriores fracasaran tuvieron que redistribuir el dinero y reorganizar las funciones que cumpliría cada uno de los actores. Principalmente el programa cambio su esencia, ya que no significaría un programa de infraestructura sino un programa social, es decir le aportaba una visión diferente a un programa de vivienda y al destino de las licitaciones. En este sentido, los entrevistados nos explicaban que se logro una muy buena coordinación interinstitucional, y se asumió una gran responsabilidad por parte de los organismos ejecutores para poder cumplir con el conjunto de funciones que le correspondía a cada uno, para así poder cumplir con el objetivo en común.

Resumiendo, las funciones de los actores.

Tenemos por un lado a la **I.M.S.** encargada de:

- 1) Proporcionar los predios donde se ubicarían los nuevos barrios.
- 2) Fraccionar y amanzanar los predios.
- 3) Realizar calles y desagües pluviales.
- 4) Aportar los coordinadores del equipo técnico.
- 5) Administrar los recursos.
- 6) Suscribir los acuerdos con las familias.
- 7) Liberar los predios de los asentamientos, a través de un proceso judicial – desalojo y lanzamiento-.
- 8) Una vez finalizada la obra de cada familia, se encarga de otorgar los respectivos títulos de propiedad a cada familia.

Por su parte el **M.V.O.T.M.A.** tiene por funciones:

- 1) Proporcionar la infraestructura, comprendiendo: red de agua, saneamiento, energía eléctrica y alumbrado. Todo esto a través de la empresa Espina.
- 2) Construir las plateas de cimentación, en donde se edificarán las respectivas viviendas. En cada platea se edificarán dos casas, separadas por un muro medianero. La platea que se le adjudica a cada familia incluye el área en donde construir la casa (3.60 x 8.90) y el área de crecimiento o ampliación de la casa (3.60 x 5.90).
- 3) Aportar los recursos para la canasta de materiales.
- 4) Financiar el equipo técnico. El equipo que acompaña a las familias se compone de tres áreas: el área social, área técnico-constructiva y el área jurídico-notarial, de forma que intervienen profesionales de las distintas disciplinas. A saber, Licenciados en Trabajo Social, Abogados, Escribanos, Arquitectos e Ingenieros. Además el equipo también cuenta con tres administrativos municipales y seis supervisores de obra –albañilería, sanitaria y eléctrica-.

Las **Familias** tienen la función de:

- 1) Participar en la elección del nombre del barrio y de las calles.
- 2) Edificar su casa en un período de seis meses mediante la autoconstrucción. La autoconstrucción en este caso es entendida, como el proceso constructivo mediante el cual cada familia se dedica a edificar su propia casa, avanzado en la medida que van progresivamente disponiendo de recursos (Documento de Trabajo: Manual de Autoconstrucción, 2009).
- 3) Cuidar y dar buen uso a los materiales y herramientas prestadas por el programa.
- 4) Desalojar el predio que se ocupa en el asentamiento, no pudiendo quedar persona alguna en el lugar, la Intendencia ejecuta la demolición de la vivienda pasando a apropiarse del terreno.
- 5) Una vez terminada la casa en el nuevo barrio y realizado el desalojo del asentamiento, la familia se muda y en un período de un mes –aproximadamente- obtiene el respectivo título de propiedad.
- 6) Integrarse y participar de la nueva comunidad.
- 7) Obtener derechos y asumir obligaciones: pago de servicios e impuestos municipales como la contribución.

Por consiguiente, la función exclusiva de la familia es tener que construir su casa. De este modo, cada familia se considera una obra diferente, con particularidades que la determinan. En este sentido, encontramos vacíos respecto a la construcción del barrio¹⁵, entendido como comunidad, ya que si tenemos en cuenta que la forma de trabajo determina que cada familia se avocará a construir “su propia casa”. Es así como se construyen singularidades pero no se las incluye como parte de un universal con otras determinaciones que lo hacen lo que es. No debemos desconocer el singular pero tampoco debemos caer en la pérdida de una visión universal e integral de la realidad, son procesos y determinaciones que deben tomarse en conjunto como parte de un todo.

La participación y la integración de las familias al nuevo barrio, es parte de las funciones que se les adjudica a las familias. Entendemos que este aspecto debería ser abordado como parte del trabajo del equipo técnico¹⁶, además del trabajo individualizado con cada familia- que sin duda aporta al conocimiento de cada una de las unidades y a un trabajo personalizado-, se tendrían que haber abordado aspectos colectivos de la cotidianidad del grupo en su conjunto. Abordar la realidad desde diferentes aspectos nos permite comprenderla en toda su integralidad, y entender que en la realidad social subyace una retroalimentación, donde cada momento es producido y productor, cada ser social es producto de múltiples determinaciones, pero a la vez es productor de procesos que devienen en nuevas realidades sociales.

A partir del relevamiento final –julio 2008- el M.V.O.T.M.A. y la I.M.S. establecen cantidad de plateas a construir para las determinadas familias incluidas en el programa. La metodología de trabajo es asignar a cada técnico social un número determinado de familias con las cuales se trabaja por un período aproximado de seis a ocho meses, desde el proceso previo a la obra hasta la finalización del programa con la post-obra. Esto teniendo en cuenta que es un proceso particular y personalizado para cada familia, lo que determina que con algunos núcleos se trabaje más tiempo dependiendo de cada situación familiar.

¹⁵ En las entrevistas nos explicaban que si se hubiera optado por la ayuda mutua como forma de autoconstrucción hubiera significado un realojo más prolongado, es decir que el ingreso de cada familia de forma individual permitía cumplir al mismo tiempo con dos procesos el desalojo y el realojo al nuevo barrio, en una lógica de uno a uno, familia por familia.

¹⁶ El equipo técnico del programa entiende que el abordaje comunitario es un debe, pero no se trabajaron los aspectos colectivos por un tema de plazos, recursos económicos y recursos humanos.

La estrategia de trabajo puede ser dividida en tres grandes fases o momentos de desarrollo: el trabajo personalizado con cada familia previo a la obra, el seguimiento y acompañamiento en obra¹⁷ y el trabajo de post-obra¹⁸.

1.4. La vivienda como instrumento de inclusión y construcción de ciudadanía.

El programa de realojo y regularización se caracteriza por ser:

“(…) un programa social que contribuye a la inclusión y construcción de ciudadanía, diseñado y ejecutado por un equipo técnico multidisciplinario local. En este marco cada familia es un proyecto social único, que se desarrolla a través de la autoconstrucción de su casa y su barrio (por consiguiente), la construcción de la casa es el componente central del proceso de integración social”¹⁹.

El programa se centra en el tema habitacional, es decir, su objetivo es el realojo de las familias dentro de la trama urbana formal, mejorando la calidad de la vivienda, y de este modo ampliando la calidad de vida de las familias y de la comunidad. Desde el programa se cumple con dos procesos que son complementarios, por un lado el desalojo del predio fiscal en el que se asienta la familia y por otro, el realojo de la unidad familiar hacia un nuevo barrio. La particularidad de este realojo radica en que la familia tiene el “derecho a optar”, es decir, toma la decisión de construir y mudarse a un nuevo espacio, o no hacerlo. Si la familia opta por la segunda opción debe contemplar la realidad indiscutible de tener que dejar el lugar que ocupa en el asentamiento, lo que significa el desalojo del asentamiento²⁰.

Como sucede en la casi mayoría de los programas sociales que se implementan en la actualidad, los participantes del mismo no son sujetos de derecho de ese servicio o bien que se les otorga, sino que son beneficiarios que deben decidir si toman o dejan los mínimos que le otorga el Estado. El derecho a optar que se plantea desde el realojo, es sobre ciertos límites, los individuos ven limitada su capacidad de decisión. No les queda

¹⁷ La obra se divide en cinco etapas, en cada una se dispone de la orientación de los supervisores de obra para que la familia pueda auto-construir su casa sin dificultades –Ver Anexo N° 6: Cronograma de Etapas de Obra-

¹⁸ Ver Anexo N° 7: Funcionamiento del Programa: Trabajo con las familias.

¹⁹ La definición fue extraída de los documentos de trabajo del “Primer Encuentro Nacional de Intendencias- M.V.O.T.M.A –Dirección Nacional de Vivienda-DI.NA.VI. Paysandú 17 y 18 de Marzo de 2009.

²⁰ Lo mismo sucede con aquellas familias que no están incluidas en el programa, por haber sido beneficiarias de otros programas sociales de vivienda. Las mismas también deben ser desalojadas, no presentando ninguna solución habitacional.

otra opción que aceptar las condiciones que plantea el programa sino quedan en la calle, ya que el desalojo del terreno fiscal se realiza igual.

Por consiguiente, para obtener lo que sería un derecho –la vivienda- se les son vaciados otros, como la capacidad de decidir. Hablando con las distintas familias que ya se han mudado respecto a algunos problemas con los terrenos –por ejemplo- nos dicen que “*para que voy a reclamar, todavía que me dieron esta casa*”. No se visualiza que es un deber del Estado contemplar el derecho al acceso de la vivienda. En este sentido, visualizamos lo que se denomina una ciudadanía tutelada, donde los ciudadanos no tienen poder de autodeterminación son “controlados” y llevados al orden social establecido anulando sus capacidades personales. Como establecería O’Donnell nos enfrentamos a una ciudadanía de baja intensidad, el autor la define como:

“(...) una situación de carencia de la ciudadanía, en condiciones de pobreza y alto grado de desigualdad, y la existencia de numerosos grupos para quienes la ciudadanía no está defendida ni definida” (Aquín, N., 2003: 22).

La centralidad del programa esta dada a partir de la construcción de la vivienda, pero desde una perspectiva social en torno a la misma, determinando que la construcción de la casa, es sólo un medio para generar inclusión y espacios de construcción de ciudadanía. En torno a esa nueva casa, comienzan a elaborarse procesos de intervención con la familia, desde el área social –principalmente- y desde el área constructiva, que tratan de abordar el problema habitacional desde una perspectiva integral de la realidad y de las formas en que cada familia organiza su reproducción social cotidiana.

“Entonces el objetivo era poder (...) solucionar el tema de los asentamientos, pero en una concepción diferente, en una concepción social, donde a la persona no se le esta entregando algo porque se le entrego y ya esta. Se le entrega, se le da la opción a elegir, no lo quiere al programa no hay ningún problema. Pero en una perspectiva en donde ellos tienen que poner su grano de arena en este caso es la construcción, es decir la visión es diferente (...) con un sentido social” (Entrevista N° 1).

De este modo, el programa contiene dos rasgos fundamentales para su ejecución, a saber, las familias y el proceso de construcción realizado mediante la autoconstrucción de la casa. La inclusión del proceso de autoconstrucción del programa no sólo se debió a la reducción de costos referidos a la mano de obra que implica la misma, sino que se considero que era el mejor instrumento para poder incluir una participación genuina de

la familia en la construcción de lo que sería “su casa”. Asimismo opinamos que la autoconstrucción también podría expresar la idea de Mínimo Social, en el sentido que se le brinda a la persona los materiales indicados para construir una vivienda pequeña construida con patrones básicos, teniendo la familia que disponer de los recursos futuros suficientes para poder seguir satisfaciendo necesidades fundamentales para poder acceder a una calidad de vida óptima.²¹

“(…) es parte de los principios del propio programa que la vivienda se haga por autoconstrucción de ahí que la platea sea entregada a la familia, ya que una vez que está hecha hace muy simple el replanteo y la construcción de la casa. Entonces si bien hay una imposición de la limitación de recursos, también hay una convicción por parte de la concepción del Programa, de que la autoconstrucción es la forma en la que se debe abordar el trabajo con la familia” (Entrevista N° 2).

Consideramos que la autoconstrucción aporta en los aspectos que hacen al aumento de niveles de autoestima de las personas, valorizan mucho más sus capacidades y aptitudes²². Las capacidades son uno de los tantos recursos que dispone una familia, se incluyen dentro del capital humano,

“(…) esto es, conocimientos, destrezas, aptitudes y energía física, así como orientaciones valorativas vinculadas a la disciplina, a la asociación de esfuerzo y logro, y a la disposición a diferir gratificaciones inmediatas en beneficio de inversiones que mejoran las probabilidades de un mayor y más estable bienestar futuro” (Katzman, R., 1999: 32).

Sin embargo, a pesar de que se visualiza un aumento en las capacidades de las personas a través del proceso autoconstructivo de la casa, entendemos que se debería vincular la vivienda con las estructuras de oportunidades²³ del hogar –es decir el nivel macro de la realidad de cada familia-. Es necesario incorporar en el análisis y en la intervención de la realidad, los activos o capital social de las personas para saber si efectivamente se los va a integrar a los patrones sociales que determinan el nivel óptimo en la calidad de vida; ya que es en el nivel de las estructuras de oportunidades

“(…) donde surgen los nuevos patrones de movilidad e integración social, que son reflejo de los cambios en las estructuras

²¹ El análisis respecto a los mínimos y el derecho al acceso a la vivienda, como derecho ciudadano, se desarrollará en el capítulo siguiente.

²² Realizando las entrevistas de post-obra con las familias, algunas personas nos han comentado que han conseguido algunas “changas” en el ámbito de la construcción.

²³ Principalmente nos referimos a la integración de políticas educativas y políticas de generación de empleo estable que permitan a las familias sostener las obligaciones que les generara este nuevo modo de vida “legal y formal”.

de oportunidades inducidas por el mercado y motorizadas, contenidas o reguladas por el Estado” (Kaztman, R., 1999: 31).

1.4.1. Conceptualización del término Autoconstrucción.

La autoconstrucción se constituye en la fuente más practicable que encuentran los sectores populares para poder construir su hábitat. En este sentido se vincula la autoconstrucción –principalmente- a las viviendas que se encuentran en los asentamientos²⁴. Las mismas son realizadas a partir de los conocimientos, habilidades y experiencia adquirida por los individuos, que al no disponer de recursos económicos y materiales construyen su vivienda de forma precaria.

El concepto de autoconstrucción ha tomado forma desde la década de los '50, a partir de ese momento va evolucionando, adquiriendo nuevos significados y nuevas características. Sin embargo, todas las concepciones respecto a la autoconstrucción tienen un “(...) núcleo de significado en común: en todas ellas se plantea la inclusión de los habitantes en proceso de producción de su propia solución habitacional” (Pelli, V.S., 1994: 11). Esta es la característica más sobresaliente que diferencia a la autoconstrucción de otras propuestas de gestión habitacional que continúan sosteniendo la participación de sectores dominantes como la principal fuente para desarrollar las soluciones habitacionales.

En el contexto de la post-guerra de Europa, se da una crisis respecto a la vivienda y a la solución que cada habitante podía asumir. Rasgos tales como la masividad, la pobreza extrema, segregación socio-espacial, desborde de mecanismos formales-legales de organización en torno a la ciudad y sus ciudadanos. (Pelli, V.S. 1994). En relación a la vivienda,

“los países directamente involucrados en la contienda desarrollaron y exhibieron una intensa actividad de reconstrucción a cargo de los Estados nacionales en tren de recuperar calidad de vida y capacidad productiva” (Pelli, V. S., 1994: 12).

En este período de post-guerra, los países latinoamericanos ya comenzaban a presenciar la generalización de un modo de vida y pensamiento identificado con la modernidad. En este sentido, influenciados por la acción social y reconstrucción

²⁴ Como establecimos más adelante, en el caso de Aparicio Saravia un alto porcentaje de individuos trabajan en la construcción, son ellos quienes desplegaron sus conocimientos construyendo sus casas de material, pero lo hicieron con una baja calidad de materiales y en suelo fiscal. Volveremos sobre este tema cuando analicemos los aspectos de la exclusión en relación a la vivienda.

arquitectónica de los Estados europeos y con un modo de vida moderno que comenzaba a surgir,

“(...) se registran experiencias de incorporación sin transiciones (...) del modelo “moderno” en sus políticas habitacionales, ya sea en su versión refinada dentro de los cánones de lo que la arquitectura llamó y se llama “movimiento moderno”, ya sea en versiones menos estrictas en cuanto a las formas arquitectónicas, pero igualmente categóricas en cuanto a la materialización de un patrón cultural” (Pelli, V. S., 1994: 12).

A consecuencia de la adopción de este modelo, podríamos decir, ajeno a la situación de los países latinoamericanos, surgen dos vertientes de pensamiento en torno al tema habitacional. Por un lado, un grupo formado por empresarios y profesionales de la construcción que sostenían que los cambios que presentaba el paradigma de la modernidad en relación al hábitat era lo más adecuado para implementar en América Latina. La preocupación de este grupo se centraba en

“(...) reducir costos y tiempos del proceso de producción y por mejorar la calidad material de las viviendas mediante sistemas y procedimientos constructivos innovadores (...)” (Pelli, V.S., 1994: 13).

En este sentido, proponían como instrumento de solución a la problemática habitacional sistemas de prefabricación y de industrialización.

Por otra parte, otra vertiente la constituían profesionales y –principalmente- instituciones sociales que cuestionaban esta solución imitada de los modelos urbanos europeos, declarando que no contemplaban las necesidades sentidas y manifiestas de los ciudadanos latinoamericanos.

“Más que en el producto y en el proceso de construcción, la atención fue gradualmente centrándose en la gente, en sus reacciones frente a las soluciones habitacionales provistas por el Estado, en el “descubrimiento” y revalorización de sus expectativas de vida y de sus prioridades, en el “descubrimiento” de las potencialidades positivas de sus modos espontáneos de solucionar su propio problema habitacional” (Pelli, V. S., 1994: 13).

Podríamos decir que desde esta vertiente es que se comienza a concebir y utilizar el concepto de Autoconstrucción,

“(...) identificando en este caso los procesos obligada e involuntariamente autónomos a través de los cuales la propia gente encara la resolución de su problema habitacional, con talento y

tenacidad, pero sin recursos ni marco institucional suficiente para llegar a soluciones plenamente satisfactorias" (Pelli, V. S., 1994: 13).

Las experiencias europeas reproducidas en Latinoamérica, fueron ineficaces e incompatibles con la infraestructura habitacional de estos países latinoamericanos, en este sentido,

"(...) debieron dejar paso a las experiencias más evolucionadas de construcción de conjuntos habitacionales según una noción de hábitat urbano integrador de la unidad residencial (la casa) al sistema urbano: funcional, productivo y cultural" (Pelli, V. S., 1994: 15).

La inclusión no significa únicamente mejorar la calidad de la vivienda, sino que implica acercar efectivamente, a las poblaciones segregadas socio-espacialmente a las redes de servicios e infraestructuras sociales, es decir incluirlos a lo que se denomina la trama residencial formal.

De todas formas podemos cuestionar el tipo de inclusión a la que queremos apostar. Puede ser una inclusión al orden establecido, lo cual representaría un mecanismo del modelo neoliberal para que estos grupos puedan ser funcionales al sistema, incluyéndolos de forma fraccionaria dependiendo de las políticas sociales que este implementando el Estado en un determinado momento histórico-social. O podríamos hablar más que de una inclusión, de una integración a la totalidad de los derechos a los que acceden los demás de forma libre y según las leyes del Mercado. Con esto nos estaríamos refiriendo a una igualdad en las posibilidades de acceso a los mismos derechos, posibilitando niveles de equidad social, que significarían la construcción de horizontes reales de integración social.

1.4.2. Tipificación de los procesos autoconstructivos.

El concepto de autoconstrucción, define un fenómeno en donde el individuo por sí mismo construye su vivienda. Siguiendo a Víctor Saúl Pelli²⁵, entendemos que la autoconstrucción

"(...) debe estar centrada en el protagonismo de la gente en las decisiones de solución de sus propios problemas, así como en sus

²⁵ Arquitecto. Director del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda –IIDVI- de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad del Chaco, Argentina.

necesidades de inserción no destructiva (...) y en igualdad de derechos, en el sistema socio-urbano vigente” (Pelli, V. S., 1994: 17).

Sin embargo, el protagonismo de los habitantes se da en menor o mayor grado, con recursos suficientes o recursos materiales escasos. En este sentido, nos encontramos con diferentes rasgos o modelos de gestión de ese proceso de autoconstrucción determinado. En el caso del programa de realojos, la participación esta exclusivamente determinada por la construcción de la tipología de vivienda que comprende la platea y avanzando en la medida que el programa suministra los materiales necesarios para construir ese núcleo básico. Asimismo las familias participaron en la denominación del barrio y los nombres de las calles, pero no participaron en los aspectos de concepción y conformación del programa.

Continuando con la tipificación que realiza el autor, tenemos tres tipos de autoconstrucción²⁶. En primer lugar, la autoconstrucción espontánea y autónoma, la misma esta formada por la plena participación de los habitantes. Los individuos gestionan todos los aspectos que conforman la construcción, desde conseguir el terreno, proveerse los materiales, concebir la construcción y llevarla adelante con sus propias manos. Podríamos decir que este tipo de autoconstrucción es la que concebimos en los asentamientos, donde las familias solucionan su problema habitacional –de forma informal- por sus propios medios.

“Con respecto al desarrollo de la ciudad, la autoconstrucción popular espontánea y autónoma es una realidad de la ciudad latinoamericana actual y es, de hecho, parte del desarrollo urbano real. Sin duda seguirá siéndolo, por tanto tiempo como se mantengan o fortalezcan las actuales reglas de juego económicas, políticas y culturales de las sociedades latinoamericanas y de sus ciudades” (Pelli, V. S., 1994: 26).

Otro modo de autoconstrucción es la denominada asistida o espontánea con asistencia no integral. Este modo de gestión es una conjunción de la participación espontánea de los habitantes con la asistencia de profesionales u organizaciones externas a los pobladores que brindan un apoyo al trabajo de autoconstrucción. Destacamos de esta autoconstrucción asistida, que los pobladores siguen teniendo la mayor cuota de protagonismo, en este sentido, este tipo de asistencia externa

²⁶ Sólo expondremos con mayor énfasis el modelo más similar al tipo de proceso que se realiza en el programa que estamos describiendo y analizando. De todos modos, el programa logra combinar características de los distintos modos de autoconstrucción.

“(…) no alcanza a modificar la estructura propia de los procedimientos autogestionarios espontáneos, aunque sí puede reforzarlos y colaborar a arribar a mejores resultados que los que se pueden lograr sin aportes externos” (Pelli, V. S., 1994: 34).

La participación de los pobladores es lo que determina que las necesidades reales y sentidas por la gente sean el *leit-motiv* de la solución habitacional que se pretende llevar a cabo.

La autoconstrucción asistida, “(…) en sus diferentes grados posibles de intensidad y diversidad de aportes externos y de complementación equitativa entre los habitantes y otros actores, cuenta, por definición con posibilidades de logro de niveles cualitativos aceptables, ya que por su planteo de base: el protagonismo pleno de los habitantes, asegura respuestas ajustadas a sus necesidades, como ellos las viven, compatibilizadas con la disponibilidad de recursos, el carácter de la asistencia y las condiciones estructurales de la ciudad” (Pelli, V. S., 1994: 34).

Por último, tenemos la autoconstrucción dirigida. La misma es la que más se acerca a la concepción constructiva que tiene el programa en el que se centra este documento. Por consiguiente el programa entiende por Autoconstrucción:

“Un proceso constructivo mediante el cual cada familia se dedica a edificar su propia casa, avanzando en la medida que van progresivamente disponiendo de recursos” (Documento de Trabajo: Manual de Autoconstrucción, 2009: 107).

Esta definición nos demuestra que se realiza el proceso constructivo mediante una gestión institucional de los recursos con la participación de la gente como mano de obra. Se organiza la solución habitacional

“(…) con el criterio de inclusión de los propios habitantes como mano de obra en la ejecución de las obras físicas y reservando para la institución y sus funcionarios y técnicos la definición del problema, la definición de los satisfactores (listado de requerimientos funcionales, emplazamiento urbano, diseño urbano, diseño arquitectónico), la organización y dirección de los procesos de gestión y resolución, la administración de los fondos destinados a la financiación de los procesos” (Pelli, V. S., 1994: 29).

Desde el programa, el poder arribar a una idea de la autoconstrucción ajustada con la realidad de cada asentamiento, determino que se construyeran espacios de discusión y debates multidisciplinarios. La finalidad de estas etapas de creación era determinar cual sería el proceso de construcción más apropiado, tratando de conjugar

recursos disponibles, fines programáticos y expectativas de la gente que esperaba su solución habitacional desde hacía mucho tiempo²⁷. Finalmente se establece que la solución más efectiva sería determinar la metodología y acciones desde la dirección y el equipo técnico local, dejando la participación de la gente para la etapa de ejecución de la obra, es decir como mano de obra. Si bien la familia no participa en procesos de concepción o elección –del terreno, diseño arquitectónico, materiales utilizados, etc.-, igualmente se genera un gran apego afectivo a la construcción de lo que será “su casa”. Sin embargo, se prescinden las necesidades reales de cada grupo familiar, entendiendo que no todos necesitan los mismos satisfactores para igual necesidad; por eso la autoconstrucción dirigida

“(…), por definición, no deja gran espacio a la inclusión en las decisiones de desarrollo urbano de los criterios, intereses y motivaciones de los sectores populares, como ellos viven, sienten y expresan (...)” (Pelli, V. S., 1994: 31-32).

Respecto a los espacios de participación de la población en el programa en las entrevistas nos explicaban que hubiese sido dificultoso poder contemplar y articular las expectativas de cada una de las familias, sobre todo, en Aparicio donde no todas las familias son relocalizadas, y donde los diferentes programas que no han podido ejecutarse han generado distintas perspectivas respecto a la solución más adecuada.

“La Comisión Barrial quería participar en este programa con voz, voto y decisión, fue hacerles entender que en este proceso no, porque el trabajo es individual el que lo quiere aceptar lo acepta el que no lo quiere aceptar no acepta. Que formen la Comisión en el nuevo barrio ahí sí, que pasaba en Aparicio Saravia los de adelante quedan, las familias de atrás se van y la Comisión era de todo el barrio. Entonces la Comisión que tema defiende, si después cada situación familiar se maneja diferente” (Entrevista N° 1).

En este sentido, observamos que efectivamente se espera generar un espacio de participación por parte de las familias pero el mismo se podrá generar en una fase final cuando la relocalización de las familias a la trama urbana formal haya sido completada, y se pueda trabajar en los aspectos comunitarios del nuevo barrio.

²⁷ Hacemos referencia a las expectativas muchas veces frustradas por los programas de vivienda anteriores, que por diferentes motivos no pudieron ser ejecutados y finalizados.

Capítulo 2.

Entre el Estado y la Familia: el Programa en relación a las Políticas de Vivienda en Uruguay

Para entender la relevancia que tiene el acceso a la vivienda como derecho social, consideramos necesario visualizar la misma no como objeto o mercancía en el Mercado sino como un satisfactor fundamental para las Necesidades Humanas Básicas. Siguiendo a Max-Neef podemos afirmar que

“(...) las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables (...), son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades (es decir los satisfactores)” (Max-Neef, M., 1993: 38).

Este autor sostiene que las necesidades no sólo se satisfacen en relación a uno mismo sino también en relación al grupo social y al medio ambiente. Adicionalmente, propone combinar dos criterios posibles de desagregación de las necesidades humanas según dos categorías: existenciales y axiológicas.

“Esta combinación permite operar con una clasificación que incluye, por una parte, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y por la otra, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad” (Max-Neef, M., 1993: 37).

Consideramos que la perspectiva de Max-Neef es adecuada porque permite visualizar la atención de las necesidades como un proceso dialéctico en el cual las mismas se “viven” o se “realizan”, más que satisfacerse. Esto se debe a que actúan no sólo como carencias sino también como potencias; a la vez que manifiestan la “falta de algo” generan motivación y compromiso para buscarlo;

“(...) en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos” (Max-Neef, M., 1993: 45-46).

De esta manera siguiendo los aportes del autor entendemos que la vivienda es un satisfactor que remedia la necesidad de protección, pero a su vez la podemos considerar como satisfactor de la necesidad de subsistencia. Por consiguiente,

“(...) no existe correspondencia biunívoca entre necesidades y satisfactores. Un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la

satisfacción de diversas necesidades o, a la inversa, una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha” (Max-Neef, M., 1993: 38).

En este sentido, percibimos a la vivienda como un satisfactor sinérgico, ya que “(...) son aquellos que por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades” (Max-Neef, M., 1993: 60-61).

Comprender la vivienda como uno de los satisfactores de las necesidades humanas básicas de las personas, significa ubicar el acceso a la misma como un derecho social fundamental. En este sentido, “(...) el derecho a su acceso es reconocido por ley en nuestro país, por lo que la misma tiene un carácter social” (Machado, G., 2001: 34). En la Sección II-Derechos, Deberes y Garantías-, capítulo I de la Constitución de la República Oriental del Uruguay del año 1967, el artículo 7º establece que:

“Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general”.

Por consiguiente el Estado debe proteger la vida de todos sus ciudadanos por igual. A su vez en el capítulo II, el artículo 45º determina que:

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

De esta manera se evidencia que el derecho a la vivienda debe ser resguardado por el Estado para todos los habitantes de su Nación. Sin embargo entendemos que no está garantizado a todo ciudadano el acceso pleno a este derecho, de este modo se transforma en una contradicción en sí misma, una problemática social que debe ser atendida por las políticas públicas.

Asimismo la ley deja planteada otra contradicción, ya que si bien determina que todos los habitantes deben tener acceso a la vivienda, también establece que el Estado debe propender la inversión de capitales privados en relación a la misma. De esta manera la vivienda es tomada como mercancía y no como objeto de derecho,

“(...) en nuestro sistema económico-social, el hábitat humano, la vivienda y los servicios urbanos han sido transformados en

“mercancías” provistas por el sistema de mercado inaccesibles para amplios sectores de la población” (Buthet, C., 2005: 18).

En este sentido, entendemos que en el modelo neoliberal el acceso a la vivienda pasa a ser competencia de los individuos debiéndolo resolver en el Mercado bajo el juego de la oferta y la demanda. De este modo, aquellos sectores que disponen de menos recursos quedan excluidos de la participación en el mercado, y por consiguiente excluidos de la posibilidad de acceder a una vivienda digna.

“Su situación de pobreza, las condiciones materiales de vida y el miedo que generan en el resto de la población, hace cuestionar el Derecho a la Ciudad, relegándoles espacios urbanos sin infraestructura, alejados de las zonas residenciales o comerciales. El Derecho a vivir en la ciudad es de quienes comparten las representaciones dominantes de ciudadano, los demás están excluidos” (Machado, G., 2001: 28).

Actualmente estamos dominados por,

“(…) un modelo de sociedad donde muchas funciones del Estado desaparecen o son asumidas por corporaciones privadas, y donde la participación social se organiza a través del consumo más que mediante el ejercicio de la ciudadanía” (García Canclini, N., 1995: 15).

En este sentido, el derecho a la vivienda debe resolverse principalmente en el Mercado, por consiguiente grandes sectores de la población quedan excluidos del acceso pleno a la vivienda, como un derecho igual para todos los ciudadanos. Al igual que el autor García Canclini, opinamos que:

“(…) las identidades se organizan cada vez menos en torno a símbolos nacionales (...), las preguntas propias de los ciudadanos –a dónde pertenezco y qué derechos me da, cómo puedo informarme, quién representa mis intereses- se contestan más en el consumo privado de bienes y de los medios masivos que en las reglas abstractas de la democracia o en la participación colectiva en espacios públicos” (García Canclini, N., 1995: 29).

El estado actual de la cuestión social es parte de un posicionamiento político, que concibe a una sociedad donde un grupo minoritario tiene el derecho de resolver sus necesidades pura y exclusivamente en el Mercado, reservando la asistencia para quienes no pueden cumplir con esa prescripción (Baraibar, X., 2003). El modelo neoliberal ha otorgado mayor participación al Mercado que al consenso social,

“(…) la eficiencia económica tiene más importancia que lo social, transformando gran parte de la “cuestión social” en problemas de administración, al mismo tiempo en que los sujetos colectivos, los ciudadanos son individualmente vistos como consumidores” (Pastorini, A., 2001: 129).

2.1 Políticas Sociales de Vivienda: ¿Asistencia a la Pobreza o Derecho Ciudadano?

De lo expuesto anteriormente, podemos establecer que para los sectores excluidos de las leyes del Mercado y del consumo, la vivienda es vista como un instrumento de asistencia al fenómeno de pobreza, pero no se visualiza como un derecho pleno de ciudadanía. Los individuos que no logran “consumir” por sus propios medios el acceso a la vivienda, participan de lo que se denomina “vivienda de interés social”, donde el énfasis se pone en la Política Social y no en su calidad o valor en el Mercado.

De manera muy general podemos identificar a las Políticas Sociales como las distintas vías en las que el espacio público trata las secuelas de la cuestión social. La génesis de las Políticas Sociales se vincula estructuralmente al desarrollo de modos de producción que colocaron a la clase trabajadora, particularmente a los asalariados, como los directamente “afectados” por los efectos nocivos del capitalismo, y al mismo tiempo como los “beneficiarios” de esas soluciones paliativas a la situación de pobreza y pauperización que comenzaban a vivir amplios sectores de la población.

En este sentido, desde una perspectiva tradicional las políticas sociales son concebidas como un conjunto de acciones por parte del aparato estatal, que tienden a disminuir las desigualdades sociales. Se comprenden dentro de los mecanismos de redistribución, como concesiones que tienden a mantener el orden social. Tendrán un carácter compensatorio, paliativo y correctivo de las desigualdades sociales. (Pastorini, 2000)²⁸. Entendemos que desde este punto de vista las políticas sociales se asemejan más a la idea de mínimos sociales que a la conceptualización de los patrones básicos de subsistencia.

Por otro lado, la perspectiva marxista, supera el pensamiento simplista y reduccionista de la concepción anterior, colocando a las políticas sociales como un

²⁸ Creemos que existen varias corrientes de análisis respecto a las políticas sociales. Sin embargo, optamos por la visión que plantea Alejandra Pastorini, la cual presenta a las políticas sociales como un proceso dialéctico donde los elementos necesidad, demanda, lucha, negociación y otorgamiento son parte constitutiva de la articulación de procesos políticos, económicos y sociales de una sociedad determinada.

espacio de conquista por parte de la clase trabajadora. Se destaca la existencia de una relación múltiple “(...) que involucra por lo menos tres sujetos protagónicos: las clases hegemónicas, el Estado “intermediador”, y las clases trabajadoras y subalternas como usuarios de las políticas sociales” (Pastorini, A., 2000: 214).

La visión marxista sitúa el análisis y comprensión de las políticas sociales como un proceso contradictorio y de tensión de intereses. No deben ser vistas como meros instrumentos de prestación de beneficios y servicios, sino como contraparte de un proceso político-ideológico que legitima el orden vigente. (Pastorini, A. 2000).

Desde este punto de vista es que entendemos que las políticas sociales son comprendidas dentro de los patrones mínimos de asistencia. De este modo, se desdibuja la condición ciudadana que debería contemplar esa contrapartida o prestación. Con respecto a la política de vivienda, entendemos que no es incorporada como parte de un derecho social de la ciudadanía, sino que forma parte de políticas focalizadas y descentralizadas de atención y asistencia a la pobreza.

Con respecto a los mínimos sociales²⁹, podemos decir que su concepción es muy heterogénea y varía de acuerdo al modelo de protección social que cada país adopta. De todos modos, los mínimos “(...) son generalmente definidos como recursos mínimos, destinados a personas incapaces de proveer, por medio de su propio trabajo, su subsistencia” (Pereira, P., 2002: 21). Son recursos en forma de renta o beneficios destinados a las áreas de salud, educación, habitabilidad, asimismo se determinan los sectores a los que van destinados, ya sea ancianos, madres solteras, desempleados.

Podemos establecer la diferenciación de dos conceptos, por un lado los mínimos sociales son parte de una provisión de bienes y servicios, pero no necesariamente significa una atención integral a las Necesidades Básicas del individuo, como parte de un derecho ciudadano. En este sentido,

“(...) mínimo y básico son, verdaderamente, conceptos distintos, porque, mientras el primero tiene la connotación de menor, de menos, en su más ínfima acepción, identificada con niveles de satisfacción de necesidades que se aproximan a la desprotección social, el segundo no. Lo básico expresa algo fundamental, principal, primordial, que sirve de base de sustentación indispensable y fecunda a la cual se suma (...) lo básico (...), constituye el prerequisite o condición previa suficiente para el ejercicio de la ciudadanía en su acepción más amplia” (Pereira, P., 2002: 32-33).

²⁹ Situándonos en el análisis presentado por Potyara Pereira, podemos decir que la idea de mínimos sociales y su provisión como deber del Estado comienza a formar parte de la agenda política de Brasil en la década del '90, quedando establecido a través de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS).

Si consideramos el acceso a la vivienda como derecho ciudadano, debemos entender que no debe significar la provisión de algo mínimo por parte del Estado, por el contrario, debe significar el derecho a lo básico como plataforma o precondition para alcanzar la optimización gradual de la satisfacción de esa necesidad.

“(…) mientras el mínimo presupone supresión, o cortes en la atención, como propone la ideología liberal, básico requiere inversiones sociales de calidad para preparar el terreno a partir del cual pueden prestarse servicios mayores y optimizados. En otros términos, mientras lo mínimo niega el “óptimo” de atención, lo básico es el principal resorte que impulsa la satisfacción de necesidades básicas en dirección al óptimo” (Pereira, P., 2002: 33).

Una vez que la protección social, la seguridad social y las políticas sociales logren optimizar recursos universales e integrales, sólo ahí podremos hablar de la concesión de derechos fundamentales, ante los cuales cualquier ciudadano/a cualquiera sea su condición social pueda gozar plenamente de ellos:

“porque aquéllos que no usufructúan bienes y servicios sociales básicos o esenciales, en la forma de derechos, no son capaces de desarrollarse como ciudadanos activos (...), no son capaces de disfrutar de una vida prolongada y saludable, conocimiento, libertad política, seguridad social, participación acumulativa, derechos humanos garantizados y respeto por sí mismo” (Pereira, P., 2002: 33).

2.2. Evolución de la Política de Vivienda en Uruguay y sus repercusiones en los programas actuales.

2.2.1 Contexto socio-histórico.

En el inicio de la cuarta década del siglo XX, los países latinoamericanos estructuran su economía a través de un nuevo modelo de desarrollo que tuvo como pilar básico el fortalecimiento del mercado interno a través de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (I.S.I), en contraste con el modelo anterior que se caracterizaba por impulsar un “crecimiento hacia afuera”. Para impulsar el desarrollo de este nuevo modelo se necesitó de un Estado “(...) regulador, interventor, planificador, empresarial y sobre todo social” (Franco, R., 1996: 10).

Definimos a este Estado con la denominación de “Welfare State”, o “Estado de Bienestar” por ser un Estado cuya función principal sería propender políticas de bienestar, siendo la expresión

“(…) de un modelo de desarrollo que buscó articular las exigencias de una dinámica productiva y de acumulación rentable con la satisfacción de demandas sociopolíticas de naturaleza distributiva” (Midaglia, C., en Gioscia L., 2001: 165).

El surgimiento de este nuevo modelo de desarrollo tiene su base política en el Batllismo, con el surgimiento de las leyes laborales y la estatización de los distintos servicios. El Estado comienza a adquirir un papel protagónico en lo que se refiere a la atención de los derechos sociales de sus ciudadanos a través de la satisfacción de necesidades fundamentales para la existencia. En este sentido,

“(…) se expande la cobertura en diferentes prestaciones, se establece una política de abastecimientos y contralores sobre el Mercado –inclusive el de alquileres- se amplían los créditos de vivienda, a la vez que se da la construcción estatal” (Machado, G., 2001: 30).

Entre las críticas que se realizan al modelo y al tipo de Estado que se impulsaba, se encuentra la que refiere al acceso de bienes y servicios y su pretensión de universalidad. De este modo en los hechos el Estado no alcanzó grados de integración social, ya que las políticas desarrolladas estaban dirigidas especialmente a la clase trabajadora y a los profesionales, quedando un gran grupo por fuera de los beneficios.

En este sentido, si realizamos una breve reconstrucción de las diferentes políticas públicas de atención a la problemática habitacional, observamos que nunca se llega a plasmar el ideario de universalidad de la prestación. Abordando las distintas políticas, tenemos como primera política de vivienda de interés social, la creación del Instituto Nacional de Vivienda Económica (I.N.V.E.), el 19 de Noviembre de 1937, por ley 9.723. El Instituto se crea como servicio del Ministerio de Obras Públicas y era dirigido por una Comisión Honoraria compuesta por cinco miembros nombrados por el Poder Ejecutivo. En el Artículo 2º se establece que el I.N.V.E. tendrá los siguientes cometidos:

“A) Construir viviendas económicas para ser arrendadas o vendidas a empleados u obreros del Estado o particulares, jubilados y pensionistas, así como los edificios indispensables para servicios de los barrios respectivos (...).

B) Fomentar su construcción por empresas privadas.

C) Adquirir los inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus fines.

D) Construir viviendas por cuenta de promitentes compradores o propietarios de terrenos (...)" (Poder Legislativo, Ley 9.723).

Como queda demostrado en los distintos artículos de la ley, los beneficiarios de la vivienda económica dispuesta por el Instituto, debían cumplir con determinados requisitos, por ejemplo, ser empleado u obrero, poseer oficio u ocupación remunerada adecuada a las obligaciones, tener familia a cargo, ser arrendatario del Instituto por término no inferior a dos años, entre otros. En este sentido, se visualiza cierta desigualdad en acceso a la vivienda ya que no se trataba de una política universal para todos los ciudadanos, sino que se clasificaban quienes serían los beneficiarios que podrían acceder a los servicios brindados por el Instituto.

En el año 1960 comienza a funcionar la "Comisión Nacional de Damnificados por las Inundaciones de 1959". Este organismo se crea por ley 12.710, que introduce la construcción de viviendas para reparar las zonas afectadas por las inundaciones. En el artículo 3º se establece que:

"La Comisión Pro Ayuda a los Damnificados, podrá construir directamente viviendas de acuerdo con esta ley, por si o por medio de las Comisiones Delegadas que designe, Comisiones de Vecinos, órganos departamentales o I.N.V.E. y convenir con estos órganos el régimen de administración y adjudicación que reglamente" (Poder Legislativo, Ley 12.720).

Este organismo construyó durante tres años, después en 1961 comienza a funcionar el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), donde se comienza la construcción de viviendas con préstamos del BID. El BHU históricamente fue un organismo que tenía un fin social, sin embargo "(...) actualmente sigue las leyes del mercado y atiende a los sectores medios y medio-altos de la población (Di Paula, J., 2001: 46).

"Todas estas políticas tenían carácter asistencialista, donde no existen procesos de participación en las diferentes fases de implementación de las mismas. También tenían objetivos normativos, buscando disciplinar a los sectores populares" (Machado, G., 2001: 31).

Ya para la década del '60 y el '70 el modelo de "crecimiento hacia adentro" comenzaba a mostrar debilidades y surgían las primeras críticas al mismo. Los resultados demostraban que la modificación en los ingresos de la población urbana, así como el ingreso de las actividades rurales, no permitió el surgimiento de un mercado interno fuerte que pudiera competir con un mercado exterior de grandes dimensiones.

Asimismo el modelo había generado una gran deuda externa, debido a la necesidad de importar maquinaria que exigía el flamante proceso de industrialización. Ante la incapacidad de sostener el modelo, se concibe desde algunos sectores, la necesidad de la apertura económica buscando por un lado, “agudizar la incidencia del exterior” a través de una ley de inversiones extranjeras “extremadamente liberal en 1974” que incluye, entre otros aspectos, la “desgravación arancelaria gradual” y, por otro lado, estimular “los reajustes perseguidos en el ámbito interno” entre los que se destaca la “reconversión industrial” (Astori, D., 1989: 122).

Asimismo se crítica la incapacidad del modelo

“(…) tanto para integrar socialmente a los pobres rurales, como para evitar el repunte de la pobreza urbana, del desempleo y el subempleo o para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso o generar desarrollo social” (Barba, C., 2004: 88).

La política de desarrollo fue sustituida por una serie de criterios que principalmente promovía el establecimiento de economías de Mercado³⁰, abiertas al mercado internacional y cuyas normas estarían sintetizadas en el celebre “Consenso de Washington” (op.cit. 2004).

En lo que respecta a la cuestión de la vivienda, los organismos internacionales comienzan a otorgar préstamos para la construcción de viviendas que pudieran mejorar las condiciones sociales de algunos sectores. Asimismo, surge en Uruguay la Ley Nacional de Vivienda³¹ de diciembre de 1968, procurando dar solución al problema habitacional. La misma favoreció la construcción de complejos producidos por consorcios empresariales. En el artículo N° 1 se establece que:

“Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho”.

³⁰ Esto no sólo redefinió el diseño de las políticas sociales, sino que situó como protagonista fundamental a las agencias internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En este sentido, a escala latinoamericana hay una reconceptualización respecto a como abordar la cuestión social en todos sus aspectos, incluida la cuestión de la vivienda.

³¹ La ley 13.728 establece un Plan Nacional de Vivienda que persigue sintéticamente: coordinar la construcción de viviendas entre el sector público y privado, jerarquizar las funciones del BHU, fomentar el ahorro público destinado a la vivienda, descontando un 2% de todos los salarios, creando el Fondo Nacional de Vivienda, orientar la inversión en viviendas privilegiando a los sectores más desfavorecidos a través de Planes Quinquenales que deberán realizar los distintos gobiernos (Machado, G., 2001).

Sin embargo, en los siguientes artículos de la ley se establecen criterios y requisitos que deben cumplir los beneficiarios de la prestación. Nuevamente se entienden las políticas habitacionales como algo mínimo y focalizado, no como un derecho de todos por igual.

Junto con la ley 13.728, se legisló la modalidad de las cooperativas por Ayuda Mutua. (1966 a través el Centro Cooperativista Uruguayo –CCU-, se organizan en Salto, Fray Bentos e Isla Mala (Florida) tres proyectos de construcción de vivienda por ayuda mutua. Estas experiencias hacen resurgir la autoconstrucción a través de la ayuda mutua, como principal elemento de organización grupal con el objetivo común de acceder a una vivienda digna.

Durante el gobierno cívico-militar la política de vivienda no fue respetada en el entendido que guardaba rasgos del modelo proteccionista, con características como la planificación estatal y la universalidad de las políticas sociales. En 1974 se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social. Se centra en sectores de extrema pobreza, buscando integrarlos, disciplinarlos y ejercer cierto control social. El Ministerio en 1977 fue derogado, y comienza una etapa de liberalización de la política habitacional, donde se ejerce una libre contratación de alquileres como primera manifestación de la política neoliberal que comenzaba a surgir. De este modo, grandes sectores de la población quedan excluidos de las políticas de vivienda comenzando a formarse los asentamientos irregulares³², redimensionando los denominados “cinturones de pobreza” (Machado G., 2003).

En el primer gobierno democrático -1985-1990-, la política de vivienda no recibió cambios sustanciales, la construcción pública de vivienda fue mínima. Los movimientos sociales comienzan a recuperar fuerza y vigencia, sobre todo el movimiento cooperativo –Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua -FUCVAM -. De este modo, podemos decir que se,

“(…) diferencian claramente las Políticas neoliberales, individualistas, empresariales de la coalición de los partidos tradicionales en el Gobierno Central y las Políticas Sociales, grupales, participativas, fortalecedoras de la sociedad civil, de la coalición de los partidos de izquierda en el Gobierno Departamental de Montevideo” (Di Paula, J., 1998: 172).

³² Justamente es en la época cívico-militar cuando el asentamiento Aparicio Saravia surge como tal y comienza a producirse un crecimiento explosivo en ese período.

En 1990, con la ley 16.112 se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -M.V.O.T.M.A.-. – El Ministerio atiende a los sectores de ingresos bajos y medios -inferiores a 60 Unidades Reajustables-, mientras que el BHU se encarga de los sectores con ingresos mayores. En la ley de creación, se establece que el Ministerio tiene la tarea de formular, ejecutar, supervisar y evaluar los distintos planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en esa materia.³³ Observamos que el M.V.O.T.M.A. con este cambio profundo en la política de vivienda pretendía transformar el Estado constructor a un Estado planificador y organizador de las leyes del Mercado, transfiriendo las demás funciones a otros sectores involucrados en la cuestión de la vivienda (Calce, C., Paulo, L., 2004).

La creación del Ministerio implicó algunas modificaciones estructurales y conceptuales de la Ley Nacional de Vivienda de 1968, creando la ley 16.237 que baja la consideración de mínimos habitacionales. De este modo, en la actualidad el M.V.O.T.M.A. atiende a sectores con ingresos menores a 30 UR, a través de la implementación del tipo de vivienda denominada Núcleo Básico Evolutivo –NBE-. Esta tipología de vivienda se compone de una habitación, con baño y cocina de 30 metros cuadrados, con la posibilidad de crecimiento.

En el caso, del programa de realojos, se implementa el Núcleo Básico Mejorado –NBM-, compuesto por un estar-comedor-cocina, baño y una habitación, en una superficie de 32 metros cuadrados y con la posibilidad de ampliar dos habitaciones más. Asimismo entendemos, ya sea se trate de un NBE o un NBM, ambas tipologías habitacionales implican una vivienda de bajo costo y baja calidad, que no incorpora pautas culturales de la familia que habitará en ella, mantiene el hacinamiento, el desarraigo y la segregación socio-espacial.

Por consiguiente, creemos que las políticas de vivienda o los programas que atienden la cuestión de la vivienda deben contemplar en sus concepciones la idea de que como individuos diferentes, tenemos el derecho no sólo a acceder a una vivienda digna, sino que tenemos el derecho a no poseer la misma vivienda. Con esto queremos decir que se deberían respetar y asumir las diferentes necesidades y pautas culturales que tiene cada familia. Entendemos que las políticas sociales siempre tienden a igualar

³³ “El M.V.O.T.M.A. en sus objetivos se plantea promover “la eficiencia de los mercados de tierras, de insumos, de venta y arrendamiento de viviendas, de crear condiciones para la intervención del capital y la banca privada en su financiación, al desarrollo de la iniciativa y competitividad de empresas, cooperativas, ONGs., organismos públicos, a todos los niveles y en todas las etapas del proceso de producción de viviendas” (Machado, G., 2001: 33-34).

aquello que es heterogéneo, no se realizan las necesidades individuales sino que se focalizan en un determinado sector y lo igualan a través de la prestación.

Al precisar y delimitar la población objetivo, mediante la focalización,

“(...) surge como problema el fortalecimiento en la construcción de universos crecientemente iguales entre sí y diferentes del resto de la población. (...) es necesario ser diferente y gravemente diferente que los demás para acceder y permanecer en el beneficio” (Baraibar, X., 2003: 12).

En este sentido, podemos relacionar las características de la política de vivienda en la década del '90 con las características y componentes del paradigma emergente que plantea el autor Rolando Franco. El nuevo paradigma de la política social implica elementos como: la co-participación de actores en la política social, desconcentración y descentralización de servicios, el proceso de decisión a través de la lógica de proyectos con la participación de los beneficiarios, co-financiamiento, subsidio en la demanda, el objetivo es la universalidad en la satisfacción de las necesidades de las personas, implantar la focalización en los sectores más necesitados, centrado en los fines y no tanto en los medios (Franco, R., 1996). “Si aplicamos tales criterios, queda en evidencia la alta correspondencia entre esas orientaciones y las estrategias definidas por el M.V.O.T.M.A.” (Paulo, L., Calce, C., 2004: 7).

Asimismo, podemos exponer como las estrategias del Ministerio son implementadas en el Programa de Realajo que estamos analizando. El programa se está ejecutando con la co-participación de dos actores, el Ministerio y la Intendencia, es decir, gobierno central y gobierno local. Si bien se descentraliza la política de vivienda en cuestión, no se deja excluido a ninguno de los actores. En este sentido, destacamos que existe una muy buena coordinación entre ambos organismos lo que hace más fácil la ejecución del programa, asimismo subrayamos la importancia de que la co-participación y co-financiación sea entre organismos públicos y no privados,

“(...) el hecho de que el diseño y ejecución del programa se haga desde lo local (...) permite la permanente reformulación de aquellos aspectos que se van desviando de los objetivos, cosa imprescindible en un programa novedoso como es este. Eso le da un gran arraigo, y apropiación por parte de la ciudadanía del departamento. Una señal de eso es que es un tema que ha sido excluido del debate político de la ciudad. Esto es el resultado de un esfuerzo específico del Programa y de los actores políticos. Pero tal vez ese debate no hubiera sido posible excluirlo si esto hubiese sido un programa que hubiese venido de otro lado” (Entrevista N° 2).

Otra característica de la política de vivienda fue la focalización en los sectores más desfavorecidos. En este sentido, el programa de realojos se focaliza exclusivamente en dos asentamientos: A.F.E y Aparicio Saravia

“La finalidad, primero y antes que nada, es poder sacar a la gente de los asentamientos. Por dos motivos: si tomamos el Aparicio Saravia es inundable, hay basurero, hay plomo, es decir las condiciones sociales y sanitarias son evidentes, cuando con algunas crecientes del Arroyo Dacá la gente era realmente afectada. Y que pasaba con el de AFE, el motivo era: primero que las vías de todo el país se iban a limpiar, y segundo es la presentación de la ciudad, en condiciones de calidad de la vivienda, de higiene, de saneamiento pero muchísimos peores, primero que estaban casi encajonados en la vía, donde no hay saneamiento, donde era un tanque, las condiciones higiénicas son muy malas” (Entrevista N° 1).

Creemos que se focaliza en estas poblaciones para poder eliminar una situación de pobreza que es “estéticamente” inadecuada para el acceso a la ciudad. Y como segundo motivo se ubica la necesidad de la gente de poder acceder a una vivienda digna como derecho social. Entendemos que la focalización tiene efectos paradójicos: “termina consolidando aquello que dice pretender solucionar” (Baraibar; X., 2003: 1). De este modo, el focalizarse en dos poblaciones y trasladarlas en conjunto hacia un mismo lugar no significa que se los éste integrando y incluyendo socialmente. Sin duda que se disminuye la segregación territorial, porque ingresan a la faja residencial formal, pero no se integran con otros sectores de la población, ni se integran al trabajo formal, ni a una educación adecuada, ni actividades recreativas. En este sentido, en una de las entrevistas realizadas se nos explicaba, que:

“Se aporta al derecho a la vivienda y se aporta al derecho del ciudadano de vivir en la ciudad, se contribuye, pero (...) si no hay continuidad de las políticas públicas que aseguren el desarrollo de esa casa mínima entre otras, lo que estamos haciendo es trasladar pobreza de territorio informal a tejido residencial formal, manteniendo la situación de pobreza” (Entrevista N° 2).

Consideramos, que el acceso a la vivienda deja de poseer un status de derecho social, desde el momento en que los programas de vivienda se focalizan en determinadas poblaciones, se genera por parte de los beneficiarios una subjetividad agradecida, dependiente y disciplinada. Se percibe el bien o servicio recibido como una ayuda y el usuario difícilmente se reconoce como ciudadano portador de derechos que debe amparar el Estado.

Capítulo 3.

Conceptualizando la Ciudadanía a partir de las lógicas de funcionamiento del Programa.

3.1 Breve reconstrucción histórica del concepto.

Para poder delimitar y precisar que es lo que vamos a entender por ciudadanía, será imprescindible marcar el recorrido del concepto a través de la historia. Asimismo debemos aclarar que esta reconstrucción histórica no se hará de forma exhaustiva ya que no es el objeto final de este trabajo, simplemente es una manera de exponer a grandes rasgos, como es que el término ciudadanía ha atravesado cambios y transformaciones que han acompañado procesos políticos y sociales.

“La historia del concepto nos revela, en efecto, un conjunto de tensiones y paradojas –inclusión y exclusión; universalidad y particularidad; igualdad y diferencia- que se mantienen en la realidad actual de la ciudadanía y los ciudadanos” (Peña, J., 2003: 220).

Esto demuestra el carácter polisémico del término así como su dinamismo en la realidad. Entendemos a la ciudadanía como parte de un proceso de contradicciones y retrocesos que no tiene un carácter absoluto ni acabado, siempre se encuentra en permanente construcción, tanto política como socialmente.

Se adoptaron para esta reconstrucción histórica, tres grandes momentos, a saber, la Antigua Grecia, el mundo moderno con las teorías de Locke y T.H. Marshall y, por último la teoría marxista como la corriente crítica de la concepción de ciudadanía. Desarrolladas estas diferentes perspectivas se expone la idea de que no existe una definición exacta de lo que es y lo que entendemos por ciudadanía. Es un concepto que incluye debates, controversias y distintos sentidos de comprender la realidad.

Asimismo se expondrán las orientaciones que posee el programa respecto a la construcción de ciudadanía desde el acceso a la vivienda, en medio de los debates actuales en torno al concepto.

3.1.1 La Antigua Grecia y sus ciudadanos.

Nuestro punto de partida es la Antigua Grecia, siglos V-IV a.C., es ahí donde encontramos las primeras teorías sobre ciudadanía y sobre el significado de ser ciudadano. La noción de ciudadanía es ante todo condición política. Serían los griegos quienes implementarían las primeras formas de Democracia, en las cuales un número relativamente amplio de personas interfería en la esfera pública, contribuyendo para la formación del Gobierno (Coutinho, C.N, 2000).

“La teoría aristotélica es la primera referencia a una teoría de la ciudadanía (...). Para Aristóteles, el concepto de ciudadanía estaba estrictamente referido a las funciones que cumplía el ciudadano en relación con el Estado, y no a sus orígenes o a su condición ‘legal’ (Moreira, C; Pellegrino, A., 2001: 110).

El ciudadano era quien tenía el Derecho y el Deber de contribuir con la formación del Gobierno.

“Para esta teoría de la ciudadanía, la función básica del ciudadano era la capacidad de participar en los asuntos públicos: ser ciudadano era tener ‘un cierto poder’ (político) (...). Eran ciudadanos aquéllos que estaban al mismo tiempo sujetos a la autoridad del Estado y eran participantes de su ejercicio; el ciudadano se caracterizaba por ser algo más que un súbdito sujeto a leyes: debía ser capaz de participar en el gobierno de la comunidad” (op.cit, 2001).

Pero la ciudadanía de los griegos estaba lejos de ser una ciudadanía plena y con una dimensión universal, ya que excluía a grupos minoritarios que en su conjunto sumaban más de las tres cuartas partes de la población. La ciudadanía correspondía a un status social que poseían unos pocos.

En este sentido, podemos establecer que los derechos de ciudadanía de la Grecia Clásica abarcaban solamente lo que hoy denominamos derechos políticos: derechos de participación en el gobierno, por ejemplo, pero no comprendían los modernos derechos civiles, ejemplo el derecho a la libertad de pensamiento, libertad de expresión. A pesar de que aún la noción de ciudadanía no contenía otros derechos, sin duda es en la Grecia Clásica donde surge este concepto.

3.1.2 La Ciudadanía en el Mundo Moderno.

Pasando a la concepción de la ciudadanía en el mundo moderno, podríamos decir que comienza a relacionarse a la ciudadanía con los derechos, sobre todo los derechos individuales y civiles. En el siglo XVII, John Locke, basó su pensamiento político en la afirmación de que existían Derechos Naturales. “Os indivíduos, enquanto indivíduos, enquanto seres humanos (...), possuriam direitos” (Coutinho, C.N., 2000: 52). Para poder garantizarlos debería generarse la creación de un gobierno, un Estado que los protegiera. La tarea fundamental del gobierno sería garantizar esos derechos, ya que se consideraban inalienables al género humano.

Desde otras corrientes se cree que esta idea de Locke genera una limitación clasista. Por ejemplo el derecho a la Propiedad Privada, podría ser considerado un derecho natural básico. Esta idea constituyó la ideología burguesa, lo que implicó que una minoría tuviera el derecho a la propiedad sobre los bienes conseguidos y producidos por una mayoría trabajadora.

Posteriormente se pensará que los individuos no nacen con derechos naturales (noción reafirmada en 1948 en la Declaración Internacional de Derechos Humanos³⁴). Por consiguiente los derechos son fenómenos sociales, son el resultado de la historia y sobre todo de las conquistas de los individuos.

Los derechos tienen siempre su primera expresión en la forma de expectativas, es decir, demandas que plantean clases o grupos sociales dado el momento histórico, esto marca el importante carácter histórico que contienen los derechos y por consiguiente la ciudadanía.

En este sentido, y continuando con esta reconstrucción histórica del concepto, podríamos exponer la teoría de la ciudadanía del sociólogo británico T.H. Marshall, quien realiza una importante contribución para la comprensión de la dimensión histórica de la ciudadanía, “(...) quando definiu tres níveis de directos de cidadania e, baseando-se na história da Gra-Bretanha, tracou uma ordem cronológica para o surgimento da tais direitos no mundo moderno, desurevendo um processo que se inicia com a obtencao dos directos civis, passa pelos directos políticos e chega finalmente aos direitos sociais”

³⁴ Errandonea define, sociológicamente, a los derechos humanos como “(...) el conjunto de preceptos ético-jurídicos que una sociedad –o tipo de sociedad- entiende colectivamente como de protección y garantía absoluta a las libertades y derechos individuales que le reconoce a los seres humanos, por el mero hecho de serlos, y más allá de cualquier otra condición. Son individuales en la medida de que cada miembro de la especie humana –pertenzca o no a la sociedad en cuestión- es titular de ellos” (Errandonea, A., 1986: 89).

(Coutinho, C.N., 2000: 55). Es importante destacar de esta noción de la ciudadanía la dimensión histórico-procesual que se le imprime a la misma. En este sentido cada conjunto de derechos corresponde a un momento histórico determinado, y a su vez, unos se suceden a otros con un cierto orden.

Podríamos establecer que la afirmación de los derechos civiles desde Locke hasta la teoría de Marshall limitaba el poder del Estado –absolutista-. Se constituyen en derechos que van contra el Estado, esto se debe a que son derechos que gozaban los hombres en su vida privada, la cual debe ser protegida en contra de la intervención abusiva del gobierno. Desde este punto de vista se diferencia el concepto que tenían los griegos respecto a la ciudadanía, ya que la misma se construía desde y para la vida pública de una minoría.

Fue precisamente la naturaleza individual y privada de los derechos civiles lo que inspiró a Marx en su obra juvenil “*Sobre la cuestión judía*”, en donde se los caracteriza como medios de consolidación de la sociedad burguesa, o sociedad capitalista.

3.1.3 La Teoría Marxiana y el concepto de “Ciudadanía Plena”.

Considero relevante exponer las ideas que desarrollo Marx en esta obra que se considera no sólo una exposición crítica respecto al capitalismo, sino a la concepción de la representación política, y a conceptos tales como, Estado, Derecho y Ciudadanía.

El contexto en el que surge esta obra del joven Marx, es la Alemania de 1843. En ese entonces un territorio fragmentado, en electorados, ciudades libres; una Alemania atrasada y pre-industrial, carecía de una burguesía industrial que luchará contra el absolutismo del Estado.

Esta obra nos muestra cómo la igualdad política se funda en desigualdades sociales, o nos revela cómo el ejercicio del voto por parte de la ciudadanía esta crecientemente dissociado de la toma de decisiones por parte de los poderes reales.

El texto de Marx denominado “*Sobre la Cuestión Judía*” surge como respuesta y debate respecto del texto de Bruno Bauer otro joven hegeliano. En su obra Bauer realiza una crítica sobre la religión, afirma que es la causante de la falta de emancipación política en el Estado de Prusia,

“(…) la emancipación política sólo podría nacer con la emergencia de un Estado no religioso, laico, moderno; esto es un

Estado abstracto, que hiciese abstracción de la religión privada de los hombres que integran el Estado” (Tarcus, H. en Marx, K., 2003: 11).

En sus artículos Marx responde a Bauer estableciendo que: Bauer exige, por lo tanto, de una parte que el judío abandone la religión en general para emanciparse en cuanto ciudadano. Y por otra parte, considera, consecuentemente, la abolición política de la religión como abolición de la religión en general.

“(…) El hecho, sigue Marx, de que el Estado se emancipe de la religión (...) no significa que el hombre (de la sociedad civil) se emancipe de la religión: el estado puede ser “libre” (...), mientras la gran mayoría de los hombres de la sociedad civil sigue siendo religiosa” (op.cit., 2003).

Por su parte, Marx entendía que la crítica no debía ser a la religión, sino que la tarea era realizar la crítica a la propia política, y por consiguiente, al Estado. Marx plantea la pregunta, “¿De qué clase de emancipación política se trata?”. En este sentido, Marx lleva el debate al plano social, al plano de la sociedad civil, “base material” sobre la que se constituyen tanto lo político como lo teleológico.

“Todos los ciudadanos, a partir de las revoluciones burguesas, son declarados libres e iguales ante la ley, con abstracción de su religión, su propiedad, su educación, su ocupación o sus blasones. Sin embargo, la igualdad política de los ciudadanos frente al Estado si bien es una conquista histórica en relación al absolutismo (que desconoce dicha igualdad), no abolió las desigualdades sociales en la esfera de la sociedad civil: no sólo no las abolió, sino que el Estado moderno se funda en dichas desigualdades sociales (“las presupone”, dice Marx)” (op.cit., 2003).

Para Marx el Estado se constituía en un garante imparcial de los derechos, un garante imparcial de la propiedad privada, en definitiva un Estado general y abstracto.

“Así como el hombre del Estado cristiano llevaba una doble vida (una celestial y otra terrenal), el hombre moderno también está escindido entre la vida celestial que lleva, en tanto ciudadano, en la comunidad política estatal (donde todos los hombres son declarados libres e iguales); y otra terrenal en la sociedad civil, donde el hombre considera al otro hombre instrumentalmente, sólo como un medio para la realización de sus fines privados” (op.cit., 2003).

Al trasladar el debate al plano social Marx propone realizar una crítica a las lógicas estatales, de las mismas se desprende que no todos los hombres nacen

embestidos por el mismo goce de la ciudadanía. Marx quería que se abolieran ciertas separaciones tales como hombre-ciudadano; Estado-Sociedad Civil. Su ideal era:

“(…) una comunidad (…) donde el hombre habiendo reincorporado en sí “cuerpo” y “alma”, al “hombre egoísta” y al “ciudadano abstracto”, reconoce, “en su trabajo individual y en sus relaciones individuales”, a los otros hombres no como medios instrumentales, sino como parte del género humano” (op.cit., 2003).

En este sentido, con la cuestión judía Marx pretende demostrar a la sociedad que

“(…) no se trata de cuestionar la figura del ciudadano, distinta de la figura del hombre o trabajador, sino de luchar por incorporar cada vez mayores contenidos sociales a la ciudadanía, hasta sobrepasar su sentido político; no se trata, en suma, de impugnar el sistema democrático, sino de expandirlo, incluso más allá de los límites tolerados por el capital” (op.cit., 2003).

En el mismo sentido que Marx, consideramos que para poder alcanzar la concepción de ciudadanía plena, se debe pensar en ampliar los derechos sociales. Deberíamos alcanzar amplios grados de equidad social respecto a la vivienda, al empleo, a la educación, a la salud, que nos permitan vivir los derechos y la ciudadanía de igual forma, sin permitir que amplios sectores de la población perciban servicios y bienes residuales que los diferencian y excluyen.

3.1.4 La Teoría Evolutiva de T.H. Marshall.

Siguiendo con la reconstrucción histórica, llegamos a la concepción moderna de la ciudadanía, la misma surge con Marshall. En su ensayo *“Ciudadanía y Clase Social”* Marshall analiza el caso inglés. De este modo describe una secuencia que incorpora sucesivamente distintos derechos y muestra como es posible canalizar el conflicto de clases en sociedades capitalistas modernas a través del proceso de construcción de ciudadanía. Por consiguiente, la hipótesis latente en el ensayo de Marshall

“(…) postula la existencia de una igualdad humana básica asociada al concepto de la pertenencia plena a una comunidad (a la ciudadanía) que no entra en contradicción con las desigualdades que distinguen los niveles económicos de la sociedad” (T.H Marshall, 1950: 21).

En este sentido, podemos decir que queda expresada la idea de que las políticas de bienestar hacen más aceptables las desigualdades legitimadas por el capitalismo. (Vasconcelos, E., 2000).

Sin embargo, desde una perspectiva latinoamericana podríamos establecer que esta igualdad a partir de la noción de ciudadanía entra en tensión debido a las desigualdades económicas que vive la región. En este sentido,

“(…) el reconocimiento formal de una ciudadanía universal en los sistemas políticos latinoamericanos, no ha logrado sobreponerse (...) a las grandes desigualdades económicas que fragmentan y excluyen a importantes sectores de la población” (Daín, A. en Bonetto, María S., 2009: 126).

Sin duda que esta diferencia de perspectivas, nos hace pensar en la imposibilidad de extrapolar la teoría evolutiva de Marshall respecto a la ciudadanía en el caso inglés, a una ciudadanía latinoamericana³⁵.

El término ciudadanía y status de ciudadano surge en el siglo XVIII y va progresivamente adquiriendo mayor relevancia en diferentes momentos históricos (desde el siglo XVIII hasta el siglo XX) a partir de la agregación de derechos diferenciales: Civiles, Políticos y por último Sociales.

La posición clásica de Marshall opera como eje conductor de las diferentes visiones respecto a la ciudadanía. A pesar de las disímiles críticas que pueda recibir la teoría, la misma sirve como punto de partida para el debate y la discusión en torno al concepto. El autor plantea a la ciudadanía como un status al que se adscribirían derechos civiles, políticos y sociales en lo que se consideraba como un proceso evolutivo, donde uno sucedería del otro.

“El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de derechos de una persona en igualdad con los demás (...)” (op. Cit., 1950).

El elemento civil esta directamente relacionado con los Tribunales de Justicia. Por su parte, el elemento político se asociaba con el Parlamento y los Consejos del gobierno local. De todas formas la correspondencia de los derechos con una determinada institución no era concluyente, ya que los derechos se entremezclaban teniendo en cuenta que las instituciones se fusionaban en sus distintas tareas.

³⁵ “Se hace evidente que los países del Tercer Mundo no han respetado dicha cronología; en varios casos fue simultánea la consagración de los derechos políticos y sociales. Pero lo más pernicioso de las visiones secuenciales está referido a la desconsideración de la acción de los grupos, y de las tensiones emergentes en la lucha por la obtención de tales derechos” (Midaglia, C., 1995: 73).

De esta manera el elemento político reconoce el derecho al voto, “(...) entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros (...)” (op.cit., 1950).

Por último, el elemento social:

“abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales” (op.cit., 1950).

Este es uno de los aportes fundamentales del análisis de Marshall, y se asemeja a lo que hoy entendemos por el rol de las Políticas Sociales. En este sentido, las políticas sociales son visualizadas como los mecanismos que restablecen el orden y permiten sostener las leyes del Mercado incluyendo³⁶ –al menos parcialmente- a todos a los modelos de vida que son los legítimos.

Cada uno de estos elementos o conjunto de derechos podría asignarse a un siglo distinto “(...) los derechos civiles al siglo XVIII, los políticos al XIX y los sociales al XX” (op.cit., 1950).

El desarrollo de los Derechos Civiles se encuentra comprendido en el período entre la Revolución y la primera “Reform Act” y la abolición de la censura de prensa, “(...) cuando los derechos políticos daban sus primeros pasos vacilantes en 1832, los derechos civiles habían alcanzado ya la madurez y, en sus rasgos básicos, presentaban ya la apariencia de hoy” (op.cit., 1950).

Se considera el derecho al trabajo, como el derecho civil básico. El autor entiende que toda persona tiene derecho a desarrollar un oficio propio que signifique el sustento de su vida, y el Estado debe garantizar ese derecho otorgándole al ciudadano las herramientas necesarias para poder alcanzarlo.

“La historia de los derechos civiles en su período formativo se caracteriza por la inclusión gradual de nuevos derechos en un estatus ya existente que se consideraba propio de todos los miembros adultos de la comunidad, aunque habría que decir de los miembros varones, ya que el estatus de la mujer, al menos de la casada, era especial en muchos aspectos” (op.cit., 1950).

³⁶ Aquí aparece nuevamente la idea de evaluar o determinar a que tipo de inclusión hacemos referencia cuando hablamos de la política de vivienda, y específicamente del Programa de Realojos. Se intenta de incluir a las familias a un estilo de vida determinado –legal, formal con las obligaciones que asumen los propietarios de un bien, como el pago de la contribución inmobiliaria, pago de servicios UTE y OSE- sin darles todas las herramientas suficientes para que puedan desarrollarse plenamente en él.

Observamos como desde el siglo XVIII se vincula a la ciudadanía principalmente con el derecho a optar, elegir y decidir sobre nuestra propia vida y la vida en comunidad. “(...) cuando la libertad se hizo universal, la ciudadanía pasó de institución local a institución nacional” (op.cit., 1950). Siguiendo esta línea de análisis, nos preguntamos ¿sí efectivamente todos los ciudadanos –podían y pueden -gozar de los mismos derechos? Posicionándonos desde el pensamiento del propio Marx, cuestionamos el hecho de que esa capacidad de elección sea real. Creemos que se trataba de una libertad al estilo burgués, es decir, una libertad puesta al servicio de la reproducción del capitalismo. Podríamos decir que el capitalismo tiene como pre-requisito, disponer de mínimos sociales para sus ciudadanos como forma de poder mantener y reproducir la fuerza de trabajo, para continuar reproduciendo el capital.

Los derechos sociales fueron los últimos en consagrarse como componentes de la ciudadanía, su aprobación no sólo posibilitó el ejercicio real de los derechos civiles y políticos, sino que todo el debate que se generó en torno a ellos significó un cambio en los marcos culturales de la sociedad –entre ellos se destaca la resignificación del espacio que ocupaba la mujer en la sociedad-.

3.1.4.1 Críticas a la teoría de Marshall.

Sin duda que la obra de Marshall se constituye en una de las principales fuentes de exposición y análisis de la concepción y los componentes de la ciudadanía. Se le atribuye al autor el reconocimiento de identificar, conceptualizar, ordenar y ubicar cronológicamente los diferentes derechos de acuerdo al momento histórico de mayor expresión de cada uno.

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX queda demostrado que el concepto de ciudadanía contiene un carácter dinámico, no concluido, por el contrario se encuentra en continua construcción social y cultural. Es en este sentido, que la teoría de Marshall ha recibido algunas críticas, debido a que deja vacíos conceptuales o plantea conceptos contradictorios con el contexto político, económico y social de las épocas actuales.

Asimismo a pesar de las críticas realizadas al tratamiento de la ciudadanía desde la teoría de Marshall, debemos dar razón de que el discurso del autor significa una ruptura con las concepciones liberales respecto a la ciudadanía y su vinculación con el capitalismo.

“Su formulación, a pesar de una eventual indefinición conceptual, sugiere la idea de un mínimo de provisión social básico que corresponde al Estado suministrar, reconociendo que los mecanismos automáticos del mercado son insatisfactorios como instrumentos para otorgar ese mínimo vital” (Vansconcelos, E., 2000: 96).

En este sentido, y como quedo expresado en el capítulo anterior, la vivienda como satisfactor de una necesidad básica, se visualiza, ya sea desde el mercado o desde las políticas de viviendas del Estado o gobiernos departamentales, como una mercancía, y es de este modo como las provisiones sociales que deberían entenderse como un derecho ciudadano son provisiones mínimas de asistencia a la pobreza.

Siguiendo con las críticas que se le realizan a la teoría de Marshall, tenemos la crítica que esta centrada en el concepto mismo de Ciudadanía planteado por Marshall. Para el autor, “La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (op.cit., 1950). Si enmarcamos el análisis de Marshall en un contexto político liberal, se interpreta que el ser miembros plenos de una comunidad política implica cierta participación por parte de los individuos. Pero “según Kymlicka y Norman, en Marshall esta participación es de carácter pasivo, en la medida que está ‘casi enteramente definida en términos de posesión de derechos’” (Daín, A., en Bonetto María S., 2009: 127-128).

De este modo se entiende al ciudadano como simple poseedor de derechos y obligaciones, y la igualdad sólo se basa en esa pertenencia a una comunidad determinada. En este mismo sentido, podemos establecer dos tipos de concepciones de la ciudadanía, por un lado una *ciudadanía formal* y por otro lado, una *ciudadanía sustantiva*.

“Podríamos definir la primera como la pertenencia a un Estado-Nación, en tanto que la segunda, según el concepto de Marshall, consistiría en un conjunto de derechos civiles, políticos y especialmente sociales, lo que implica alguna forma de participación en los asuntos del gobierno”. (Bottomore, T., en Marshall, T.H., 1950: 100).

El pertenecer a un Estado-Nación, es decir disponer de una ciudadanía legal o formal, no necesariamente implica disponer plenamente de una ciudadanía sustantiva, ya que sabemos que se puede estar excluido de algunos derechos a pesar de ser miembro pleno de una comunidad.

“La ciudadanía así comprendida, iguala a los individuos, pero lo hace formalmente en la medida en que todos los ciudadanos son igualmente poseedores de derechos. Desde esta perspectiva entonces, la ciudadanía no implica un contenido determinado; no incluye pautas de acción, es decir no dice a los individuos qué hacer o cómo comportarse, ni siquiera cómo ejercer esos derechos ni con qué intensidad hacerlo (...)” (Daín A., en Bonetto, María S., 2009: 128).

Esta noción de “igualdad humana básica” nos remite a una concepción liberal de la ciudadanía. El sujeto liberal se concibe como pre- político, posee una igualdad intrínseca e inherente a su condición humana donde los derechos individuales tienen la primacía y el ciudadano es ante todo un sujeto de derechos.

“El ciudadano liberal demanda ante todo un ámbito de libertad negativa dentro del cual pueda gozar de autonomía para atender a su propio interés. (...) Los derechos individuales tienen prioridad respecto a toda meta o valor común y también frente a la autodeterminación colectiva democrática (...)” (Peña, J., 2003: 236).

En definitiva, desde esta postura liberal queda expuesta una tensión entre ciudadanía y capitalismo. Ya que la primera implica una igualdad básica, en un sistema capitalista que implica desigualdades basadas en el Mercado. En este sentido, el liberalismo

“(...) adopta una idea de igualdad que, a la vez que promueve un sistema de desigualdad como es el capitalismo, permite considerar al resultado del mercado como “justo” ya que dicha competencia tiene lugar entre individuos “iguales”; y porque se da en un contexto de igualdad de oportunidades (...)” (Daín A., en Bonetto, María S., 2009: 130).

La igualdad humana básica en contextos del capitalismo, pasa a ser una igualdad ilusoria. Existe una heterogeneidad de ciudadanos, no todos somos iguales ante la ley, ni accedemos a los mismos derechos. Se constituye en una igualación formal, que determina que sectores disímiles pasen a ser relativamente homogéneos.

La segunda crítica que se le realiza a la teoría de Marshall, hace referencia a la tipología de los derechos que incluye en las distintas fases de evolución o desarrollo del concepto. Como detallamos más adelante el autor expone el desarrollo de la ciudadanía como un proceso lineal, unidireccional y concluyente (Daín A., 2009). Sin embargo, entendemos que esta visión omite el carácter dinámico, constructivo y no acabado por el que esta compuesta la ciudadanía.

En este mismo sentido, se enmarca la tercera y última crítica. La misma hace referencia a los distintos elementos planteados por Marshall, el elemento civil, el político y el elemento social.

Durante los siglos XVIII y XIX los derechos civiles principalmente, fueron imprescindibles para poder sustentar la expansión del capitalismo, ya que eran necesarios para continuar con la lógica competitiva del Mercado. Por consiguiente no puede atribuírsele al elemento civil un carácter homogéneo, ya que sería un intento vano tratar de homogeneizar un conjunto de derechos que en su génesis son diferentes. Por un lado tenemos *derechos civiles individuales* que son los que permiten sostener las lógicas del Mercado impuestas por el Capitalismo, y por otro lado encontramos *derechos civiles económicos* que surgen a partir de luchas obreras y sindicales (Daín A., en Bonetto, María S., 2009: 131).

En cuanto al elemento político, también presenta una contradicción entre conceptos, sobre todo si hacemos referencia al sufragio universal en el contexto de las democracias liberales. Los derechos civiles individuales –como la propiedad privada- defendidos por el liberalismo estaban en continua tensión con la idea de soberanía popular, expresada a través del sufragio universal.

“En efecto, el sufragio universal llegó a ser aceptado por las elites políticas y económicas cuando, por un lado, el nacionalismo estatal (...) logró establecer sólidamente un nuevo sentido de cohesión social, (...)” (op.cit., 2009).

Y por el otro lado, cuando las bases de la sociedad deseada ya estaban arraigadas. Determinando así una especie de unidad ilusoria,

“(...) el elemento liberal-expresado institucionalmente en el Estado de derecho, garante de los derechos civiles- y el elemento democrático- representante de la soberanía popular expresada a través del sufragio universal- (op.cit., 2009).

Por último el elemento social, es el que pretende exponer el punto neurálgico de la teoría de Marshall, es decir la fisonomía conflictiva de dos conceptos opuestos, la ciudadanía como mecanismo igualador y la clase social como sistema de estratificación. En este sentido, no lo podemos igualar con los demás elementos -sobre todo con el civil-, ya que tienden a promover una igualdad formal que sustenta el sistema capitalista, mientras que el elemento social defiende una igualdad sustantiva, que trata de contrarrestar los efectos negativos del Mercado.

3.2. El Programa en relación a los debates actuales de la Ciudadanía.

En base a la reconstrucción del concepto, ha quedado demostrado que se puede hacer referencia a la Ciudadanía como un “status” adquirido por el hecho sólo de ser integrantes de un estado-Nación, o comprender la ciudadanía como un proceso constructivo. A través de la perspectiva de una ciudadanía construida, se visualizan los distintos matices que presenta el ejercicio de la misma. En el caso de los sujetos con los que trabajamos en el Programa, observamos que deben generar su propio rumbo hacia los mecanismos que les permitan construirse a sí mismos como ciudadanos, pero en contrapartida debe existir un Estado democrático y social que ampare este proceso.

En este sentido, hablamos de

“Construir ciudadanía en el entendido de que es necesario que los diversos grupos sociales hagan ejercicio de la democracia. Construir ciudadanía sobre la base de que se efectivicen los derechos sociales (...), además de los derechos civiles y políticos. Construyendo ciudadanía y educando para la libertad. Porque la libertad implica responsabilidad y riesgos. Ser libre es no tener ataduras y poder optar. Pero es también-y vale la pena no olvidarlo-tener acceso a condiciones materiales para elegir” (Leal, G. 2003: 8).

Para poder concretar espacios de libertad que impliquen opciones, es necesario que el individuo pueda desarrollarse plenamente en tres planos de la ciudadanía. En un plano jurídico, perteneciendo a una estructura legal que regula las relaciones de las personas, otorgándole a cada uno los mismos derechos y deberes que hacen posible la vida común (Aquín, N., 2003).

En el plano político, participando de los asuntos de la vida política de la comunidad “(...) por un lado, como participación en la vida pública, y por otro, como conjunto de responsabilidades derivadas de la pertenencia a dicha comunidad política” (Aquín, N., 2003: 17). Sin embargo si no se establecen condiciones básicas para el acceso a derechos sociales que permitan desarrollar una mejor calidad de vida, difícilmente hablaremos de participación y, menos aún, de autonomía y de autodeterminación. Por eso algunos autores establecen que nunca hablaremos de una comunidad política completamente inclusiva,

“(...) ya que siempre habrá un “afuera constitutivo”, un “ellos” que es la condición misma de la existencia del “nosotros”. O, lo que es lo mismo, definir quiénes son ciudadanos es al mismo tiempo establecer quiénes no lo son” (Aquín, N., 2003: 18).

En este sentido, si siempre va existir otro diferente, apenas podremos hablar del plano sociológico de la ciudadanía, ya que el mismo hace referencia a la integración del individuo que será lo que garantice un pleno ejercicio de la ciudadanía. En este sentido O'Donnell³⁷ hace referencia al término “ciudadanía de baja intensidad”. Los individuos que no contemplan en su totalidad los diferentes planos expuestos, viven y se realizan bajo una ciudadanía magra que implica mínimos de subsistencia a través de las políticas y programas sociales, y no la realización de derechos sociales.

Por consiguiente, el Programa cumple con una parte de estos requisitos permitiendo que las familias puedan acceder a una vivienda de mejor calidad. Sin embargo, si no se contempla la misma como derecho social y en sus aspectos óptimos es una construcción parcial de la ciudadanía. Asimismo entendemos que la construcción de ciudadanía implica procesos colectivos de reflexión y educación en la libertad y las capacidades de cada uno. Si no se generan estos espacios comunitarios difícilmente los individuos puedan efectivizar sus derechos y obligaciones.

Es por eso que creemos, que es necesario desplegar en los territorios políticas integrales. Poder partir desde la intervención en procesos familiares, atendiendo demandas y necesidades que surjan en dialogo con cada familia, para luego lograr la vinculación de cada unidad familiar en espacios de carácter colectivo.

Entendemos que:

*“(…) las necesidades humanas son radicales y exigen ser realizadas rompiendo los marcos del sistema en el que vivimos. Lo que significa que la práctica social debe orientarse a generar mayor **conciencia y organización**, a consolidar las estrategias de unidad de las organizaciones populares, para dar coherencia y hegemonía a un proyecto transformador” (Rebellato, J.L., 1989: 132).*

³⁷ O'Donnell, G., (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

Capítulo 4.

Relación entre el binomio Exclusión-Inclusión Social y el mecanismo de construcción de Ciudadanía desde el Trabajo Social.

En este capítulo, tenemos como objetivo exponer la exclusión vinculada a la inestabilidad del Mercado Laboral y al debilitamiento redes sociales y familiares que sostienen a los individuos. En este sentido, se trabajarán los conceptos de pobreza y pobreza urbana, estrechando su vinculación al concepto de segregación territorial y al acceso marginal a la vivienda. Asimismo, presentaremos la construcción de ciudadanía, y la generación de espacios colectivos, como instrumentos que permiten integrar e incluir a los individuos socialmente. Nos posicionaremos desde una postura crítica, respecto al binomio inclusión-exclusión tratando de comprender a que nos referimos cuando hablamos de inclusión y ¿de dónde o de qué? son excluidos los individuos con los que interviene el Trabajo Social.

Consideramos relevante exponer estos aspectos de la realidad social, entendiendo que en la actualidad se encuentran reabiertos debates en torno a la profesión misma, sus componentes teóricos, políticos y éticos presentes en los distintos campos de intervención. Asimismo se reintegra al debate la discusión en torno a la relación entre el Estado y el Mercado, el Trabajo Social y las Instituciones Públicas, en procesos de regulación de desigualdades.

“Este último aspecto resulta de suma relevancia para el Trabajo Social, por razones de peso histórico que reconocen que la profesionalización de nuestra práctica esta ligada con los derechos de ciudadanía garantizados por el Estado” (Aquín, N. 2003: 9).

El incremento de fenómenos problemáticos como la pobreza urbana, las desigualdades sociales y la aparición de nuevas exclusiones, -podríamos decir crónicas- nos interpelan respecto a los cambios que debería recibir la intervención del Estado a través de las políticas sociales, así como a la intervención social desde nuestra profesión.

El desempleo prolongado y la flexibilidad laboral que viven grandes sectores de la población, nos remite a hablar de términos como el de la pobreza urbana. La misma refiere a la incapacidad o la dificultad de las personas de poder vivir y realizar óptimamente necesidades alimentarias, capacidades individuales y sobre todo,

patrimoniales, “(...) es decir, se refiere a las dificultades de acceder al suelo urbano, a una vivienda digna, a infraestructura y servicios básicos” (Ziccardi, A., 2008: 12).

En cuanto, a la noción de exclusión³⁸ aparece asociada a una situación generalizada de desempleo, empleo informal, flexibilidad laboral y condiciones degradantes frente a los mecanismos de Mercado, sin duda que el fenómeno se acentúa a través de la aplicación de la política neoliberal.

La exclusión social es un fenómeno vinculado al derrumbe de la sociedad salarial y los mecanismos de protección que brindaba a los trabajadores a través del Estado de Bienestar. Entendemos a la exclusión,

“(...) como una ubicación dentro del sistema que imposibilita: la satisfacción de necesidades, el desarrollo de capacidades, la participación efectiva, el ejercicio real de los derechos sociales. Situaciones de carencias, de límites, de imposibilidades, que pueden ser privación absoluta o parcial, de inestabilidad y vulnerabilidad” (Buthet, C., 2005: 20).

El término exclusión social puede operacionalizarse a partir de elementos como: las dificultades de acceso al trabajo formal y las redes sociales que éste genera, a los servicios sociales, a la instrucción a partir de la educación. Vinculamos la exclusión a partir de fenómenos como la pobreza, el analfabetismo, el aislamiento territorial, discriminación por género, discriminación política, carencia de vivienda, todos estos considerados “factores de riesgo social” (Ziccardi, A., 2001).

El tema en el que se centra este documento, gira en torno a la carencia de la vivienda adecuada y digna. Esta necesidad sin satisfacer dentro de los patrones sociales y culturales indicados como correctos o válidos, ha determinado que un importante número de familias deba construir su casa y desarrollar su cotidianidad en espacios que se encuentran por fuera de la trama urbana formal. Esta solución precaria, fragmentada y segregada, los hace vivir y formar parte de un ámbito marcado por la exclusión social, cultural, económica y política de la ciudad.

Las distintas características que imprime la exclusión social, se expresan en el caso particular del asentamiento Aparicio Saravia. En cuanto a la realización de la necesidad protección a través del satisfactor vivienda, se da una paradoja. Por un lado, la mayoría de la población trabaja en la construcción, por lo tanto, han ido adquiriendo habilidades y conocimientos en este campo de trabajo. Sin embargo, ellos que

³⁸ “La exclusión social no es un fenómeno de las últimas décadas; ha sido siempre la situación que han debido aceptar grandes mayorías, aunque pudo haberse amplificado a partir de la aplicación de políticas neoliberales” (Ziccardi, A., 2001: 99).

construyen el bien para otros son enajenados del mismo para sí. La inclusión en redes informales o flexibles de trabajo determina que no puedan acceder al suelo urbano formal, y deban desplegar sus capacidades, sumadas a precarios recursos, en la construcción de su casa sobre un suelo que no es propio. Hay una contradicción entre, el hecho de que el Estado se haga “teóricamente” cargo de la vivienda, y la ausencia de políticas que visualicen a la misma como un derecho social fundamental. (Raggio, L., en Grillo, O., 1995). Partiendo de esta base, comprendemos que la vivienda y el lugar donde se ubica la misma, determinan el acceso a una ciudadanía plena o a una ciudadanía fragmentada y tutelada.

Esta exclusión socio-espacial determina que estos ciudadanos/as no participen de los derechos y deberes de una ciudadanía formal o legal, que permite acceder de forma real al conjunto de derechos civiles, políticos y –principalmente- sociales. En este sentido, entendemos que:

“(...) el problema de la exclusión-inclusión está estrechamente vinculado a la concreción de los valores históricos dentro de una determinada sociedad y a la forma en que le confieren unidad especificidad a una sociedad ante otras. En este sentido, la noción de exclusión puede articularse a la ciudadanía- La exclusión social sería el indicador del grado que una sociedad se distancia de la realización plena de los derechos ciudadanos. Por el contrario, los derechos ciudadanos y su desarrollo contribuyen a crear fraternidad, asociacionismos y comunidades y de esa forma se llega a construir la integración y la cohesión social” (Sánchez D., en Severini S., 2002: 73).

Los objetivos del programa respecto a la inclusión y la participación comunitaria deberían ser integrados con políticas que permitan sostener a estas familias en el tiempo. Con esto queremos expresar la idea de que los programas de vivienda con estas dimensiones deberían proyectarse en el futuro, integrando políticas de largo plazo. Se deberían considerar los diferentes aspectos que hacen vulnerables a estas familias y permitir que se genere una inclusión real, al decir de Castel, a la “zona de integración”, por consiguiente al ámbito del trabajo formal y estable.

Por la razón de que nos enfrentamos a un fenómeno complejo en donde se interrelacionan múltiples determinaciones, es necesario poder pensar en políticas sociales urbanas integrales que atiendan las necesidades de las poblaciones excluidas, para erradicarlas de esta situación, no para sostenerlas en el tiempo con más o menos niveles de vulnerabilidad social.

4.1 La Construcción de Ciudadanía como proyecto ético-político de la profesión.

El Trabajo Social, como profesión inscrita en la división socio-técnica del trabajo, se presenta como una expresión de las necesidades sociales creadas en el movimiento que se da entre las relaciones del Estado-Mercado-Sociedad Civil. Su principal cometido es el tratamiento y solución de las secuelas de la cuestión social, a saber, pobreza, marginación, exclusión social, desigualdades profundas y estructurales entre diferentes sectores, entre otras. Este marco dota a la profesión de un significado político y ético al que no puede renunciar y sobre el cual se deben edificar las alternativas de transformación social que queremos y debemos realizar.

En este sentido, radica la importancia de trabajar el tema de la construcción de ciudadanía para el Trabajo Social, entendiendo que es uno de los objetivos y fines fundamentales que tiene la profesión para poder alcanzar cambios profundos en la realidad a la que se enfrenta. La construcción de ciudadanía siempre debería constituirse en el horizonte a través del cual el profesional guía su quehacer, no significa que día a día estemos construyendo ciudadanos y ciudadanas, sino que vamos camino a ese proyecto futuro con cada intervención transformadora de la realidad que efectuamos.

“Avanzar en estas definiciones determinan, hoy por hoy, (...) los marcos ético-políticos del Trabajo Social contemporáneo, concretados en una práctica cotidiana de los principios orientadores y fundantes de la intervención. Materializados en acciones de promoción de autonomías, emancipación y “empoderamiento”. Rechazo a cualquier forma de autoritarismo, “defensa intransigente de los Derechos Humanos”, ampliando y profundizando ciudadanía y nuevas formas de sociabilidad, a partir del reconocimiento (...) del otro como sujeto de derechos legítimos” (García, A., 2001: 41).

Desde Trabajo Social se pretende potencializar las capacidades de los sujetos, incentivando su lucha por la conquista de derechos inherentes al ser humano, y que se les han sido expropiados, por un sistema u orden económico-social que ahonda las desigualdades permitiendo el surgimiento de diversidad de exclusiones. Para estos grupos no existe una ciudadanía sustantiva y formal que contemple su singularidad y determinaciones particulares en la generalidad de la sociedad. En la actualidad,

“(…) la categoría ciudadanía ha impactado con fuerza en los distintos campos profesionales y en especial en la profesión de Trabajo Social. Hoy es un tema que pone a la sociedad civil en alerta para construir alternativas para la recuperación de sus derechos

civiles, políticos y sociales en los diferentes espacios públicos y sociales” (Custo, E. en Aquín, N. 2003: 107).

El Trabajo Social se presenta como una profesión “mediadora” del conflicto, entre las clases populares excluidas y el Estado, por consiguiente consideramos que debemos reflexionar críticamente y sistemáticamente nuestra práctica profesional en estos contextos de cambios profundos.

Entre las exigencias de las instituciones públicas y/o privadas, y las demandas y necesidades sentidas y reales de la gente, el profesional debe incorporar al concepto de ciudadanía una doble dimensión en su construcción. Es decir, pensar la ciudadanía como un conjunto de derechos que deben ser garantía ineludible del Estado, y derechos como capacidades de emancipación social por parte de los sujetos con los que trabajamos.

En este sentido, consideramos que se transforma en una herramienta fundamental para el Trabajo Social la dimensión educativo-promocional de la intervención. Esta perspectiva coloca al beneficiario de la política no como un objeto pasivo de la misma, por lo contrario lo posiciona desde un lugar activo, como sujeto de derecho. Para conquistar la ciudadanía el individuo debe comprender que posee derechos y deberes por los cuales luchar en conjunto con otros, la participación ciudadana implica proyectarse en grupo y acceder a espacios de decisión y autonomía.

A través del programa de realojos, se percibe que el espacio de participación es mínimo, y la posibilidad de decidir y optar sobre lo que se quiere es nula. Debemos de percibir la importancia de pensar con el otro, rescatar las percepciones que tiene cada unidad familiar, ilustrar la visión que tienen de su propia realidad.

Para el Trabajo Social, la resignificación de los espacios de construcción de ciudadanía supone algunos desafíos, tales como:

“(…) abordar con prioridad las situaciones de pobreza y exclusión social en un contexto de globalización y modernidad, elaborar un pensamiento ético y teórico en torno a las experiencias históricas de defensa y promoción de los Derechos Humanos en Latinoamérica, superar la brecha entre derechos declarados y derechos realmente ejercidos, fortalecer las capacidades asociativas existentes en nuestras sociedades” (Sánchez, D., en Severini, S., 2002: 74).

Capítulo 5.

Reflexiones Finales.

A lo largo del documento hemos intentado exponer el trabajo desarrollado en la ciudad de Mercedes en torno al realojo de dos asentamientos. En este sentido, se trató de analizar el programa como parte de las políticas de vivienda que implementa –y ha implementado- el Estado en torno a la exclusión de la ciudad que sufren determinadas familias. De este modo se analizó la realidad a partir de categorías como el binomio exclusión-inclusión social y la construcción de ciudadanía como parte del proyecto ético-político de la profesión. De todo lo expuesto en el desarrollo de este documento, nos gustaría destacar cuatro puntos que nos han hecho reflexionar en torno al tema propuesto.

En primer lugar, hemos concluido que la vivienda es un derecho social poco respetado en nuestro país. Su condición de mercancía la hace más valiosa para la producción privada que para la producción pública -donde es poco rentable-. El Estado garantiza el Derecho a la Propiedad, pero no el derecho a la vivienda. Entendemos que las políticas públicas de vivienda no tienen como objetivo incluir y construir ciudadanía ya que la vivienda se debería constituir como un derecho, y no es tomada como tal. En este sentido, los programas sociales de vivienda son otra manera de generar asistencia a poblaciones específicas, las que no tienen ningún tipo de base sólida donde se pueda hablar de ciudadanos que son atendidos como tales. Por consiguiente se convierten en procesos contradictorios, la construcción de ciudadanía a través de la construcción de una vivienda que es vista como solución paliativa de una situación de pobreza urbana.

En segundo lugar, entendemos que desde las políticas públicas se ha avanzado en algunos aspectos, y en otros aún perduran vacíos. Un aspecto positivo a destacar es que en el caso particular que se ha expuesto, se percibe una muy buena coordinación entre los actores que co-financian el programa. La descentralización siempre se ha visto como un elemento que no es funcional para las políticas públicas, sin embargo si es puesta en práctica de la mejor manera se pueden ver buenos resultados, este caso particular así lo demuestra.

En este sentido, el trabajo entre el Ministerio de Vivienda y la Intendencia de Soriano ha sido bien coordinado. Asimismo que el programa sea ejecutado por un equipo local le aporta mayor credibilidad a la tarea y la población toda siente una

especie de pertenencia al mismo, todos han avocado sus esfuerzos en un mismo objetivo con el apoyo del gobierno nacional.

Pero, por otro lado, las políticas de vivienda aún dejan cuestiones sin resolver. A nuestro entender un tema que no se ha podido revertir es la segregación socio-espacial y cultural de las poblaciones que son beneficiarias de los distintos programas que se ejecutan en base al tema habitacional. Consideramos que esto se debe a que aún se continúa utilizando la focalización como herramienta fundamental para delimitar las poblaciones objetivos. En la mayoría de los casos se traslada a la población desde una zona periférica a la faja residencial formal. Sin duda que esto les permite acceder a una mejor calidad de los servicios públicos –Luz, Agua, Saneamiento- pero no significa que a partir de este mecanismo quedan incluidos socialmente. Las bases económicas, sociales y culturales con las que vivían en el asentamiento, siguen siendo las mismas pero con la diferencia que deben cumplir con las obligaciones que tiene todo propietario de un bien –en este caso una casa-, a saber, el pago de los servicios públicos, la contribución inmobiliaria, entre otros. Comienzan a desarrollar su cotidianidad en un marco legal y con cierto control social por parte del Estado. Pero incluirlos dentro de la lógica capitalista que en un momento los excluyó, demanda la creación y la ejecución de políticas integrales que permitan sostener a estas familias en dicha lógica. A su vez, el desarrollo de políticas integrales y de largo plazo, permitiría continuar el trabajo desde otros ámbitos, por ejemplo los espacios colectivos.

El tercer aspecto, para reflexionar es en relación al proceso de autoconstrucción. Sin duda que el proceso autoconstructivo de la vivienda, genera el valor de pertenencia e incrementa la autoestima por parte de las familias, quienes van incorporando nuevos conocimientos y descubren que son capaces de hacer cosas importantes y valoradas por los demás. La autoconstrucción es un medio que tiende, que aporta y contribuye a los aspectos de formación y construcción de ciudadanía e inclusión social. Sin embargo, no exclusivamente a través de la autoconstrucción de la casa se alcanzan niveles óptimos de inclusión social, el poder construir su casa no les concede la ciudadanía, con todos los derechos que ella implica.

Por último, nos gustaría exponer la reflexión que nos surge en torno a nuestro quehacer profesional. En este sentido, el Trabajo Social como profesión queda vinculado con la ejecución de las diferentes Políticas Sociales que implementa el Estado. Consideramos que el profesional no debe posicionarse desde una actitud – a veces- pasiva, como simple ejecutor de una política o programa. Sino que es necesario

incorporar al trabajo una actitud activa y reflexiva respecto a la realidad en la cual se va a intervenir. Una práctica profesional, que contenga una articulación teórico-reflexiva que nos permita detenernos en la cotidianidad del trabajo, y pensar hacia donde nos dirigimos con esa “praxis” Poder salir de la óptica institucional, dominante e instituida, para posicionarnos desde un espacio instituyente, cuestionador de lo obvio. Este camino permitiría –o exige- al profesional posicionarse en el diseño y concepción de las políticas. Poder trasladar e incorporar la intervención desde ámbitos que contribuyan a formular las demandas reales que viven las poblaciones con las que trabajamos, con esto queremos pensar en la posibilidad de rescatar la experiencia y la visión de aquellos que no son escuchados.

Finalmente, esperamos que este documento haya sido un aporte para pensar nuestras prácticas profesionales. Un insumo para proyectar como queremos abordar desde programas y proyectos, los nuevos aspectos que hacen a la cuestión social actual.

BIBLIOGRAFÍA.

- ANDERSEN, Gosta Esping (1993) *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*. Valencia, España. Editorial Alfonso el Magnanim
- ----- (2000) *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*. Barcelona, España. Editorial Ariel.
- ASTORI, Danilo, (1989) “La política económica de la dictadura” (pp. 119-144) *El Uruguay de la dictadura 1973-1985*. Montevideo, Uruguay.
- AQUÍN, Nora (comp.) (2003). *Ensayos sobre Ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial.
- BARAIBAR, Ximena, (2003) “Las paradojas de la Focalización” *Revista de Servicio Social*, N° 12, Universidad de Brasilia, Brasil. Pp. 1-23.
- BARBA, Carlos (2004) “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington”, *Revista Espiral*, N° 31. Universidad de Guadalajara, México. Pp. 85-130.
- BORÓN, Atilio (comp.) (1999) *Teoría y Filosofía Política. La tradición clásica y las nuevas fronteras*. Clacso. Buenos Aires, Argentina. -Editorial Universitaria de Buenos Aires –EUDEBA- .
- BUTHET, Carlos (2005) *Inclusión social y hábitat popular: la participación en la gestión del Hábitat*. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.
- CASTEL, Robert (1997) *La metamorfosis de la Cuestión Social: una crónica del salariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- COUTINHO, Carlos Nelson (2000) *Contra a corrente. Ensaio sobre Democracia e Socialismo*. San Pablo, Brasil. Cortez Editora

- DAÍN, Andrés (2009) “Discutiendo, una vez más, la definición de ciudadanía de T.H. Marshall” en Bonetto, S. (comp.) *En torno a la Democracia. Perspectivas situadas Norte-Sur*. Córdoba, Argentina. Encuentro Grupo Editor.
- DE MARTINO, Mónica, GABÍN, Blanca (org.) (2008) *Prácticas Pedagógicas y Modalidades de Supervisión en el Área de Familia. Propuestas, sustentos y desafíos en el nuevo milenio*. Universidad de la República –UDELAR-, Facultad de Ciencias Sociales –FCS-, Departamento de Trabajo Social –DTS-. Comisión Sectorial de Enseñanza –CSE-. Montevideo, Uruguay.
- DI PAULA, Jorge (2001) “Los impactos de la Políticas Habitacionales de la última década en la forma urbana metropolitana de Montevideo”. *Revista Vivienda Popular* N° 8. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- ECO, Humberto (1997) *¿Cómo se hace una tesis?* Editorial Gedisa.
- ERRANDONEA, Alfredo, (1986) “Algunas hipótesis sobre las condiciones sociológicas de la vigencia de los derechos humanos en la sociedad uruguaya” *Cuadernos. Segunda Serie*, N°1, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay.
- EROLES, Carlos (coord.) (2001) *Familia y Trabajo Social. Un enfoque clínico e interdisciplinario de la intervención profesional*. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial.
- ----- (2008) *Familia, Democracia y Vida Cotidiana*. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial.
- FILGUEIRA, Fernando (2001) “Between a rock and a hard place” en Gioscia, L., (comp.) *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*. Montevideo, Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental.

- FRANCO, Rolando (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 58, Editorial CEPAL, Santiago de Chile, Chile, pp. 9-20
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995) *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México D.F. Editorial Grijalbo.
- GIOSCIA, Laura (2001) “Ciudadanía, una condición imaginaria” en Gioscia, L., (comp.) *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*. Montevideo, Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental.
- GRILLO, Oscar et.al. (1995), *Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales*. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.
- GRUPO EDITORIAL URUGUAY (2009) *Los niños de Soriano también cuentan*. Campaña promoción y desarrollo de la literatura infantil y juvenil. Consejo de Educación Primaria –C.E.P.- Ministerio de Educación y Cultura –M.E.C.-.
- KAZTMAN, Ruben (coord.) (1999) *Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD Uruguay- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL Montevideo- Montevideo, Uruguay.
- KOSIK, Karel (1963) *Dialéctica de lo Concreto*. Colección Enlace – Editorial Grijalbo. México.
- LEAL, Gustavo (comp.) (2003) *Exclusiones y Ciudadanías. Ideas nuevas para problemas viejos*. Montevideo, Uruguay. Editorial Frontera.
- LEMA, Silvia (2008) “La familia como unidad de producción y reproducción. Fundamentos para un programa integral de docencia, investigación e intervención de Trabajo Social” en DE MARTINO, Mónica, GABÍN, Blanca (org.)

(2008) *Prácticas Pedagógicas y Modalidades de Supervisión en el Área de Familia. Propuestas, sustentos y desafíos en el nuevo milenio*. Universidad de la República – UDELAR-, Facultad de Ciencias Sociales –FCS-, Departamento de Trabajo Social – DTS-, Comisión Sectorial de Enseñanza –CSE-. Montevideo, Uruguay.

- LUNGO, Mario (1994) “La Autoconstrucción del Hábitat Popular: Perspectivas frente a los cambios estructurales de la economía y la sociedad” en Martínez, E., (coord.) *Reflexiones sobre la Autoconstrucción del Hábitat Popular en América Latina*. Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo –CYTED- Viviendo y Construyendo.

- MACHADO, Gustavo (2001) “Pobreza urbana, políticas públicas de vivienda y participación social”, *Revista Regional de Trabajo Social*, N° 21, Año XV. Montevideo, Uruguay. Editorial Eppal, pp.23-37.

- ----- (2003) *Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay. Pobreza urbana, políticas habitacionales y participación social*. Tesis de Maestría en Trabajo Social. Universidad Federal de Río Janeiro. D.T.S., F.C.S. UdelaR. Montevideo, Uruguay.

- MARSHALL, T.H. (1950) *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid, España. Alianza Editorial.

- MARX, Karl (2003) *La Cuestión Judía*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Quadrata

- MAX-NEEF, Manfred A. (1993), *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo, Uruguay. Editorial Nordan-Comunidad.

- MIDAGLIA, Carmen (1995) “Reforma del Estado: un análisis alternativo” *Revista Fronteras*, N° 1, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- ----- (2001) “La ciudadanía social en debate” en Gioscia, L., (comp.) *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*. Montevideo, Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental.
- MOREIRA, Constanza, PELLEGRINO, Adela (2001) “Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política” en Gioscia, L., (comp.) *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*. Montevideo, Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental.
- OSZLAK, Oscar, (1991) *Merecer la Ciudad. Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Humanitas
- PASTORINI, Alejandra (1997) “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites de la categoría concesión-conquista” en Borgianni, E., Montañó, C., (orgs.) (2000) *La Política Social Hoy*. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. San Pablo, Brasil. Cortez Editora.
- PELLI, Víctor Saúl (1994) “Autoconstrucción. El camino hacia la Gestión Participativa y Concertada del Hábitat” en Martínez, E., (coord.) *Reflexiones sobre la Autoconstrucción del Hábitat Popular en América Latina*. Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo –CYTED- Viviendo y Construyendo.
- PEÑA, Javier (2003) “La Ciudadanía” en Arteta, A.; García Guitián E.; Máiz R. (eds.) *Teoría política: poder moral, democracia*. Editorial Alianza. España.
- PEREIRA, Potyara A.P. (2002) *Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*. Sao Pablo, Brasil. Cortez Editora.

- REBELLATO, José Luis (1989) *Ética y Práctica Social*. Editorial Eppal. Montevideo, Uruguay.
- SEVERINI, Sonia (coord.) (2002) *Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar desechables o promover inclusión*. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial.
- VASCONCELOS, Eduardo M., (2000) “Estado y políticas sociales en el capitalismo: un abordaje marxista” en Borgianni, E., Montaña, C., (orgs.) (2000) *La Política Social Hoy*. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. San Pablo, Brasil. Cortez Editora.
- ZICCARDI, Alicia (2001) “Las ciudades y la cuestión social” en ZICCARDI, A., (comp.) (2001) *Pobreza, Desigualdad social y Ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

Fuentes Documentales.

- Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967 Edición Actualizada. Uruguay.
- Censo 2004. Fase I. Departamento de Soriano en http://www.ine.gub.uy/fase1new/Soriano/divulgación_Soriano.asp, Recuperado 20/08/2010.
- Documento Oficina de Planeamiento y Presupuesto –OPP- Programa de Integración de Asentamientos Irregulares –PIAI- Intendencia Municipal de Soriano – IMS- (2004) Informe de avance del Diagnóstico Social: Asentamiento Aparicio Saravia, Plan de Regularización. Mercedes, Uruguay.
- Documento de trabajo sobre el “Primer Encuentro Nacional de Intendencias –Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – M.V.O.T.M.A.- Dirección Nacional de Vivienda –DI.NA.VI-. Paysandú 17 y 18 de Marzo de 2009. Uruguay.
- Documento de Trabajo: Manual de Autoconstrucción. Elaborado por el equipo técnico del programa. (2009). Mercedes, Uruguay.
- Entrevistas realizadas a los coordinadores del Programa de Realojamiento y Regularización de Asentamientos.
- www.parlamento.gub.uy/leyes/ley_13.728, Recuperado 21/06/2010.
- <http://www.mvotma.gub.uy/index.php>, Recuperado 24/07/2010.
- <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalmides/Documentos>, Recuperado 31/07/2010.
- Programa Hábitat Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. (1996) Estambul, Turquía <http://habitat.aq.upm.es/aghhab/aproghab.html>, Recuperado 09/08/2010.

- [www.parlamento.gub.uy/leyes/ley 12.710](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley_12.710), Recuperado 24/08/2010.
- [www.parlamento.gub.uy/leyes/ley 9.723](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley_9.723), Recuperado 28/08/2010.
- CALCE, Carla, PAULO, Laura, (2004) “Los impactos restrictivos de la Ciudadanía en una política de vivienda basada en criterios de equidad”, www.fcs.edu.uy Recuperado 21/06/2010.
 - GARCÍA ESPÍNDOLA, Adriana, (1995) Dimensiones y principios en Trabajo Social: Reflexiones desde la intervención Profesional, en Equipo de Trabajo Social del Ciclo Básico (comp.) *“Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea”* (2001) Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.