

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

La ciudad, derecho para unos pocos.

Natalie Bravo

Tutor: Adriana Berdía

2010

Índice.....	2
Introducción.....	3
I- Posicionamiento de los países Latinoamericanos, en el marco de la Globalización.....	5
1.1 Cuestión social.....	6
1.2 Origen de las políticas Sociales.....	9
1.3 Políticas sociales en América Latina.....	11
1.4 Políticas Sociales en Uruguay.....	16
1.5 Políticas de vivienda en Uruguay.....	19
II- Derechos Sociales y ciudadanía.....	28
2.1 Configuración de los Derechos Sociales y de la ciudadanía, desde la óptica de Marshall.....	28
2.2 ¿Qué es la ciudadanía?.....	29
2.3 Contenidos de la ciudadanía, referidos a los derechos sociales y su evolución.....	30
2.4 Derecho a la ciudad.....	32
III- Sistema Urbano.....	36
3.1 Urbanismo.....	36
3.2 Ciudades Latinoamericanas en el siglo XXI.....	36
3.3 Procesos Urbanos.....	38
3.4 Ciudades fragmentadas.....	41
Síntesis.....	43
Bibliografía.....	51
Anexos.....	54

Introducción

El presente trabajo corresponde a la monografía final de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. El mismo tiene como objetivo presentar, desarrollar, y analizar una temática vinculada al Trabajo Social, tratando de dar cuenta del proceso de aprendizaje obtenido en los cuatro años de formación. Siendo, la monografía el eslabón que articula y sintetiza los conocimientos apprehendidos y estudiados en la Licenciatura.

Los conocimientos teóricos adquiridos y la experiencia adquirida en los procesos de prácticas pre- profesionales, me han llevado a interesarme sobre el ejercicio del derecho a la ciudad y particularmente, referido al acceso a la vivienda por los no privilegiados.

La estructuración urbana, conduce a la existencia de un acceso diferencial a la vivienda, trabajo y servicios; por parte de los individuos. En referencia a dichas argumentaciones, problematizaré y analizaré de qué forma en nuestro país, los sectores menos privilegiados, ejercen o no el derecho a la ciudad. Particularmente, en los últimos veinte años y en referencia al desigual acceso a la vivienda por parte de dichas personas. Ya que, la vivienda, el trabajo y los servicios forman parte del proceso de estructuración urbana, según Oszlak. Siendo, el déficit de viviendas en las clases populares un preocupante problema urbano.

Para guiar el proceso de elaboración del presente trabajo, he tenido como referencia la siguiente hipótesis:

- En el actual contexto de recorte presupuestal y apertura económica ¿Cómo se inserta el derecho a la ciudad, como ampliación de los derechos sociales, en el marco de las políticas sociales de corte neoliberal?

En el Capítulo I, plantearé el posicionamiento de los países latinoamericanos en el marco de la Globalización. Luego, presentaré las características generales de la cuestión social y con base a las argumentaciones de Castel, desarrollaré el tema de la metamorfosis de la cuestión social. A continuación, trataré el tema del origen de las políticas sociales, para luego profundizar en la configuración de las políticas sociales en Latinoamérica y particularmente en nuestro país. Cabe señalar que, las desigualdades en el espacio urbano derivan en la segregación territorial y el Estado atenderá dicha situación mediante la creación e implementación de políticas sociales territoriales. En

consonancia a lo anterior, realizaré una breve reseña histórica de las políticas de vivienda en Uruguay y colocaré argumentos para una reflexión sobre el tema.

En el capítulo 2, realizaré una caracterización de los derechos sociales y de la ciudadanía en términos de Marshall. Lo cual, intentaré relacionar con los conceptos de ejercicio del derecho a la ciudad y justicia social. Es desde estos conceptos, que considero que debería ser pensado el tema de la vivienda. Ya que, la vivienda no es sólo un techo, sino que es el lugar donde hombres y mujeres viven su cotidianeidad. Lo cual, merece ser visualizado y problematizado como un derecho y no como un mero acceso a un bien material.

En el capítulo 3, presentaré las características del urbanismo, los procesos urbanos y las ciudades latinoamericanas en el siglo XXI. Siendo las ciudades fragmentadas, una de las principales manifestaciones de las actuales estructuraciones urbanas en Latinoamérica. Las ciudades postindustriales, así como las ciudades de Tercer Mundo se encuentran en una situación de eliminación de miles de puestos de trabajo y retirada del Estado en función de welfare. Lo cual ha conducido a la generación de nuevas desigualdades. Así, en las últimas décadas del pasado milenio las ciudades han “[...] sido testigo del simultáneo florecimiento de la opulencia y la indigencia, la abundancia y la miseria.” (Wacquant, 2001: 12)

I- Posicionamiento de los países latinoamericanos en el marco de la Globalización

El proceso de globalización ha penetrado en todos los países e implica un proceso económico, tecnológico, social y cultural a gran escala entre los diferentes países. Dando lugar a nuevas pautas de relacionamiento dentro y entre los países.

Con la globalización, “[...] se vuelve a repetir, ahora a escala global la vieja propuesta de dejar el crecimiento en manos del mercado capitalista, interviniendo políticamente sólo para garantizar el orden económico, limitando la formación de monopolios y paliando los efectos sociales de ese estilo de crecimiento.” (Coraggio, 2004: 83)

Siguiendo las argumentaciones de Veiga, la globalización, desde sus diferentes dimensiones, impacta a diferentes sectores de la sociedad y áreas subnacionales, en contextos de creciente desterritorialización de las decisiones económicas y políticas. Ya que “[...] la globalización envuelve el problema de la diversidad socioeconómica, en la medida que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica, social y cultural, a nivel de diferentes actores locales.” (Veiga, 2003: 41)

Por lo tanto, en dichos contextos existen redes globales que al mismo tiempo que articulan individuos, regiones y ciudades, excluyen a otros. A tal situación, Veiga la llama “lógica dual” y afirma que es inherente a todos los países y regiones. Creándose así, “[...] redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se segregan y excluyen segmentos sociales y áreas, al interior de cada país, región o ciudad.” (Opus cit: 41)

El cambio en el modo de acumulación, y las exigencias de los organismos internacionales, han impactado en los países latinoamericanos. Vislumbrándose, que en la última década, para ser competitivos en el ámbito mundial, tuvieron que adherir a un proceso de crecimiento económico de corte neoliberal. Dentro de un contexto de programas de ajuste y de una lógica social y política específicas. (Midaglia, 1997)

Dentro de éste contexto de ajuste y estabilización económica, el Estado es percibido, por parte de las visiones neoliberales, como un agente exógeno, que distorsiona el funcionamiento de la matriz natural de intercambio. A lo cual se suman las inercias institucionales y la idea de un Estado “árbitro” y “cuidador” de los bienes individuales. La gran consecuencia en el ámbito social, sería que los grupos más

carenciados de la sociedad son paulatinamente excluidos de los beneficios públicos. (Opus cit)

Según la autora existe una lógica imperante, propia de la reforma social. Donde los países latinoamericanos deben hacer frente a un doble problema; 1) reestructurar sus economías, y lograr una incorporación favorable en el mercado mundial, 2) resolver los problemas sociales (tratar las situaciones de pobreza, marginación y exclusión social) (Opus cit)

Por su parte, las recomendaciones internacionales proponen para superar la crisis fiscal la aplicación de reformas correctivas. Las cuales implican, políticas de orientación al mercado, de liberalización y estabilización macro-económica, configurando una redefinición de la capacidad y funciones del Estado (a nivel económico y social)

Al decir de Midaglia los Estados latinoamericanos guiarán su accionar en consonancia a la siguiente premisa, "*Más mercado y menos Estado.*" (Opus cit: 92)

La focalización, privatización y descentralización, son conceptos que "[...] correspondían con los objetivos de los programas de ajuste (es decir, con el saneamiento de las finanzas estatales, la redefinición del rol del Estado, el fomento a la participación de la empresa privada en la economía y la revalorización del rol de la sociedad civil) y por tanto incluso podían contribuir estratégicamente al alcance de los mismos." (Sottoli, 2000: 16)

1.1 Cuestión social

"La llamada "Cuestión Social" fue el reconocimiento de un conjunto de nuevos problemas vinculados a las condiciones modernas de trabajo urbano, a partir de las grandes transformaciones sociales, políticas y económicas generadas por la revolución industrial en Europa del siglo XIX [...] la pobreza, liberada de las relaciones de tutela, pasa a ser vista como un problema político, institucional y conceptual, o sea, como una cuestión social." (Fleury y Molina, 2002: 2-3)

Así, la cuestión social forma parte del proceso de desarrollo del capitalismo donde las relaciones sociales y económicas son afectadas por los procesos de industrialización y urbanización. Estos, irrumpieron la autoridad y solidaridad

características de las relaciones sociales y contribuyeron a la generación de nuevas agrupaciones colectivas con nuevas demandas políticas. (Opus cit)

Por otra parte Castel, argumenta que “[...] *la conmoción que afectó a la sociedad a principios de la década de 1970 se puso de manifiesto, en primer lugar a través de la transformación de la problemática del empleo [...] La precarización del trabajo es otra característica, menos espectacular, pero sin duda más importante.*” (Castel, 1997: 403-404)

La cuestión social según Castel se caracteriza por tres procesos:

- Desestabilización de los estables: procesos de precarización del trabajo sufrido por trabajadores que antes pertenecían a un sector integrado y estable. También incluye, a un fragmento de la clase media asalariada;
- Instalación en la precariedad¹: refiere a la situación de los individuos que oscila entre el desempleo y los trabajos temporarios. Los cuales, están sujetos a una situación de gran incertidumbre;
- Déficit en los lugares ocupables, existencia de los supernumerarios: refiere a los individuos que figuran como excedentes ante la atenuación de los puestos de trabajo (obreros no calificados, jóvenes que no logran ingresar al mercado laboral, trabajadores envejecidos) (Opus cit: 414-418)

Dichas transformaciones se pueden sintetizar “[...] *diciendo que, en categorías cada vez más numerosas de la población activa, y con más razón, en las llevadas a situaciones de inactividad forzada, se ha perdido la identidad por el trabajo.*” (Opus cit: 417)

Parafraseando a Castel, los individuos se ubican en la sociedad en diferentes “zonas”. Las cuales están definidas por la interrelación y complementariedad de “[...] *un eje de integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) con la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social)*” (Opus cit: 418)

¹ “[...] *la precarización del trabajo es un proceso central, regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno.*” (Castel, 1997: 413)

Las conexiones entre dichos ejes, dan lugar a la existencia de diferente densidad de las relaciones sociales: 1) zona de integración; 2) zona de vulnerabilidad; 3) zona de asistencia; 4) zona de exclusión o desafiliación. (Opus cit)

Así, la asociación “[...] *trabajo estable / inserción relacional sólida, caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la [...] desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad.*” (Opus cit: 15)

La reestructuración del mundo del trabajo y el avance tecnológico permitieron la sustitución de gran parte del trabajo del hombre por maquinarias. Lo cual, dio lugar a la sustitución de mano de obra no calificada, por obreros capacitados en el uso de las nuevas y avanzadas maquinarias. A dicho proceso, Sarachu lo denomina “especialización flexible” (Sarachu, 1998)

Cabe señalar que, la “especialización flexible” implica dos elementos centrales:

1) “[...] *trabajadores capacitados para el uso de tecnologías sofisticadas, máquinas orientadas a varios propósitos para producir amplios, variados y cambiantes conjuntos de bienes, acorde a los movimientos de los mercados.*” (Opus cit: 73);

2) “[...] *máquinas y procesos que aumentan la capacidad y habilidad del especialista, permitiendo incorporar la misma a variados productos.*” (Opus cit: 73)

En consonancia a lo anterior, se generó una flexibilidad laboral, caracterizada por estar libre de rigideces y ciertas protecciones del pasado. Se crearon nuevas formas de contratación y se instauraron nuevos mecanismos en el mercado de trabajo: tercerización, subcontratación e informalización del empleo. Dichos procesos, llevaron a diferenciar a los trabajadores calificados de los no calificados. Lo cual, tuvo su correlato en los salarios percibidos y las condiciones de trabajo. (Opus cit)

En síntesis, las transformaciones del mundo del trabajo han generado en los trabajadores una gran inseguridad en:

- El mundo del trabajo: caracterizada por el incremento de personas desempleadas, aumento de la duración de la situación de desempleo, dificultades para acceder y / o retornar al mundo del trabajo;
- En el empleo: implica la reducción de empleos estables en empresas, crecimiento de la subcontratación y precarización del trabajo, declive del

empleo en industrias, disminución de la expansión del empleo en el sector público, crecimiento de la ocupación en empresas pequeñas o unipersonales, existencia del multiempleo;

- En el ingreso: interrelación del deterioro de la situación laboral, la flexibilidad en los contratos y la configuración de un trabajo de tiempo parcial;
- En la contratación: en general, se debe a la restricción de los mecanismos de negociación colectiva;
- En la representación del trabajo: es consecuencia de la reducción de los niveles de sindicalización de los trabajadores. (Opus cit)

Asimismo, los cambios en el mundo del trabajo han contribuido al deterioro de la relación entre trabajo y ciudadanía. En consonancia a ello, *"Quien es trabajador reclama un derecho por su participación en la generación del bienestar colectivo; quien no posee trabajo, y por lo tanto queda al margen de la producción social de la colectividad, reclama de la sociedad un don de gracia."* (Schettini y Sarmiento, 2000: 111)

En las sociedades contemporáneas, se han mercantilizado todas las relaciones y capacidades sociales. Particularmente, el trabajo se ha mercantilizado y ha conducido a la exclusión del productor, como tal. Así el mercado deja de reconocer como miembros plenos, a gran parte de la población, quedando excluido del principal mecanismo de integración en una sociedad de mercado. Entonces, *"[...] pasan a vivir fuera o en el margen de la sociedad quienes no pueden participar en la división social del trabajo a través del intercambio de su trabajo en el mercado."* (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999: 50) En consonancia a ello, se configura un amplio sector de individuos despojados de sus derechos ciudadanos y se convierten en "clientela" y masa de maniobra electoral.

1.2 Origen de las Políticas sociales

Pastorini plantea y analiza el origen y las características de las políticas sociales. Ante lo cual, argumenta que su meta está constituida por *"[...] las secuelas de la "cuestión social", es decir, aquel conjunto de problemáticas sociales, políticas y*

económicas que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de una sociedad capitalista.” (Pastorini, 2005: 138)

Existen diversas explicaciones y argumentaciones sobre el origen de las políticas sociales. Entonces, las perspectivas tradicionales, afirman que han sido “concesiones” por parte del Estado para atender las problemáticas sociales. Donde, “[...] *las políticas sociales se presentan como aquellas acciones que buscan restablecer el equilibrio social por vía de la redistribución de la renta [...] con el objetivo de compensar a aquellos que fueron perjudicados en la distribución.*” (Opus cit: 134) Desde ésta perspectiva, al plantear la existencia de un equilibrio social se está haciendo referencia a que las desigualdades sociales están establecidas funcionalmente al sistema. Por lo cual, me sumo a la crítica de que “*Se evidencia en ésta definición la exaltación de la búsqueda del “bien-común” por parte del Estado, la “naturalización” sin remedio del origen de las desigualdades y la pobreza, generadas en sociedades de “recursos escasos”, y la disminución “casi mágica” de los sectores pobres, a través de la mera ejecución de política sociales, sin alterar la distribución original.*” (Opus cit: 135-136)

En contrapartida, Pastorini plantea la perspectiva marxista de las políticas sociales como “conquistas” de las clases trabajadoras. Donde están en juego tres protagonistas: las clases hegemónicas, el Estado (como intermediador) y las clases trabajadoras y subalternas. Por lo cual, las políticas sociales poseen tres funciones.

La función social (en referencia a su prestación de servicios), ya que “[...] *tienen una clara y real función tanto de prestar servicios sociales y asistenciales necesarios para la población, como de otorgar un complemento salarial a los sectores más carentes de la población.*” (Opus cit: 137)

La función política (legitimación del orden vigente) implica procesos “[...] *que procuran el consenso social, la aceptación y legitimación del orden, la movilización /desmovilización de la población, la manutención de las relaciones sociales, la reducción de los conflictos.*” (Opus cit: 137)

Mientras que la función económica busca “[...] *la reducción de los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, favoreciendo la acumulación y valorización del capital.*” (Opus cit: 138) Es así, que se incorporan elementos centrales para la concepción e interpretación de las políticas sociales. Ellos son, la perspectiva de totalidad y la lucha de clases.

Con base, a lo recientemente desarrollado, la autora propone la comprensión de las políticas sociales según sus tres funciones y con relación a las luchas de clase entre “los sujetos protagonistas”. Así, plantea la existencia de un proceso complejo atravesado por la conflictividad, para superar la dicotomía de las categorías “concesión-conquista” sobre las políticas sociales. Dicho proceso, está constituido por: demanda-lucha-negociación-otorgamiento. Por lo cual, el Estado puede incorporar “[...] algunas demandas y reivindicaciones de los sectores subalternos [...] otorgándole servicios o beneficios a determinados grupos de personas. Entonces, se desarrollaría un proceso de demanda, luchas, negociación y otorgamiento. Mientras que, en otros casos [...] el Estado para evitar las luchas sociales se anticipa a las eventuales demandas de algunos segmentos de las clases subalternas, atendiendo sus necesidades reales o sentidas. El hecho de que el Estado se anticipe a las reivindicaciones y presiones no significa que la demanda y la lucha no estén presente en el proceso que origina una determinada política social; por el contrario, están presentes aunque no explícitamente, pero de forma táctica e implícita.” (Opus cit:147)

En mi entender, las políticas sociales han sido y son, un instrumento que ha favoreciendo el avance y consolidación del sistema capitalista. Siendo incuestionables, por parte de los Estados de Derecho, las estructuras y la relación antagónica capital / trabajo. Promoviéndose y legitimándose una postura centrada en atender los efectos negativos de dichos procesos.

1.3 Políticas sociales en América Latina

La política latinoamericana, alrededor de los años '80, ha sufrido una reorientación conceptual. Donde los nuevos enfoques se caracterizan por: **la compensación** (introducción de medidas para amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural); **la selectividad y focalización** (la provisión universal y homogénea de servicios y beneficios, pasa a ser referida a grupos-meta, priorizándose el combate a la pobreza); **privatización de los servicios sociales y/o descentralización de los mismos** (se transfieren total o parcialmente, las tareas estatales a actores privados o estatales regionales y locales) De lo cual subyace que, la reorientación conceptual de la política social tiene una importante dimensión política. (Sottoli, 2000)

La crisis económica de 1982 que “[...] redefinió el escenario para la intervención estatal [...] el Consenso de Washington promovía un capitalismo de libre mercado y la apertura comercial, a través de reformas estructurales.” (Baráibar, 2007: 25) En este marco, se formularan las políticas sociales neoliberales, que tomaran como sustento las “recomendaciones” del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

La modificación de las políticas sociales tradicionales, implicó el cuestionamiento de mecanismos largamente establecidos y legitimados. Según Sottoli, “[...] los nuevos enfoques de política social están en estrecha relación con los cambios en las estrategias de desarrollo y la reorientación de la política económica en los países latinoamericanos.” (Sottoli, 2000: 4) Constituyendo este conjunto de elementos, un avance del neoliberalismo. Estas relaciones, se hallan mediatizadas por organismos de cooperación, que en definitiva, buscan compensar socialmente a los grupos más afectados.

En Latinoamérica, el ajuste significó la aplicación de políticas económicas en consonancia con los requerimientos² de las instituciones financieras internacionales y una redefinición del estilo vigente de desarrollo, modificando las relaciones entre: Estado-Economía-Sociedad. Por lo cual, “[...] la antigua matriz ‘estadocéntrica’, que servía de modelo de intermediación y agregación de intereses y demandas, favoreciendo la acción colectiva organizada y la predominancia de espacios institucionales y actores políticos-estatales, así como sus principales productos, es decir, populismo, corporatismo, clientelismo, a la vez coexiste y se diluye en una nueva matriz ‘mercadocéntrica’.” (Opus cit: 5) Ésta se caracteriza por la extensión de la lógica de mercado a las relaciones sociales, orientada hacia: la competencia, rendimiento, acción individual, liberación de las relaciones que antes estaban reguladas por el Estado (rol subsidiario del Estado y su descentralización)

Es preciso señalar que, la política social tradicional tenía como objetivo, la integración social y económica de amplias capas de la población, mediante programas sociales universalistas. Mientras que el nuevo enfoque de la política social tiene como

² “Los apoyos recomendados son concebidos para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas.” (Baráibar, 2007:26)

objetivo central el combate a la pobreza³, enmarcado en el nuevo estilo de desarrollo, por medio de la utilización selectiva y focalizada del gasto social (Opus cit)

A través de la focalización se ofrece la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos-meta predeterminados. Con respecto a la utilización del gasto público, el discurso sobre la nueva política social hizo hincapié en la necesidad de perseguir como eficientes y adecuadas las reglas de la política económica. Lo cual implica respetar los equilibrios macro-económicos, convirtiéndolos en principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal. (Opus cit)

Midaglia afirma que si enfrentamos a la política social tradicional con la nueva política social, estaríamos dando lugar a hablar de una *"lucha de los falsos opuestos."* (Midaglia, 1997: 95) Lo cual, parece central para comprender el actual debate sobre la elaboración, ejecución y alcance de las políticas sociales. En el campo social han penetrado con fuerza conceptos aparentemente opuestos, tales como: universalización-focalización, centralización-descentralización, participación-imposición estatal, privado-público. Pero dichas nociones son analítica y prácticamente complementarias, ya que por ejemplo, para focalizar hay que tener un marco de referencia genérico que defina los mínimos sociales en pos de asegurar la integración; que la descentralización requiere de una autoridad central; que la participación necesita autoridad pública.

Otro elemento a destacar, es que la mayoría de los programas de política social *"[...] se elaboran directamente como intentos de mantener una distribución dada del ingreso dentro de un sistema social o de redistribuir el ingreso entre los diversos grupos sociales que constituyen una sociedad."* (Harvey, 1980: 48-49) En los sistemas urbanos, las desigualdades sociales aumentan, debido a los <mecanismos ocultos> de la redistribución del ingreso. Por lo cual, no logran su supuesta finalidad, no logran reducir las desigualdades.

Machado, citando a Fleury, plantea que para su análisis es útil la categoría de 'saberes especializados' de Foucault. En el sentido, que crea un dispositivo de 'verdad' por medio del cual *"[...] las políticas sociales reproducen la estructura de dominación*

³ *"[...] la lucha a la pobreza como objetivo privilegiado de la política social resulta de por sí ampliamente legítimo [...] en América Latina es cuestionable cuando el mismo se encara solamente con una estrategia de compensación."* (Sottoli, 2000: 16) Lo cual, supone un abordaje a muy corto plazo del problema y el Estado sólo se dedica a paliar las situaciones de pobreza, con acciones puntuales y residuales.

y *subalternización*.” (Machado, 2001: 25) Así, actualmente, en Latinoamérica se vislumbra una subordinación y falta de integración entre las políticas sociales y las estrategias macroeconómicas de los Estados Neoliberales. Reflejando, el carácter paliativo de las políticas sociales, que pueden llegar a “[...] *perpetuar los fundamentos estructurales de la pobreza*.” (Opus cit: 25)

Con base a las argumentaciones de Sottoli respecto al nuevo y viejo estilo de desarrollo de los Estado latinoamericanos y el pasaje de una política social tradicional hacia una nueva he construido los siguientes cuadros resumen:

ANTIGUO Y NUEVO ESTILO DE DESARROLLO

<u>Antiguo estilo de desarrollo</u>	<u>Nuevo estilo de desarrollo</u>
<p>Modalidad de inserción en la economía mundial: concentración en el mercado interno a través de la industrialización sustitutiva de importaciones, fuerte proteccionismo estatal, altos aranceles aduaneros, tendencia anti-exportación.</p>	<p>Modalidad de inserción en la economía mundial: economía integrada a los mecanismos mundiales, participación renovada en el comercio internacional con concentración en la exportación de productos con ventajas competitivas, liberalización de los mercados nacionales y de la economía exterior, fomento a la inversión extranjera</p>
<p>Mecanismos de regulación económica, rol del estado y del mercado: fuerte intervencionismo estatal, Estado como principal mecanismo asignador de recursos y motor de desarrollo.</p>	<p>Mecanismos de regulación económica, rol del estado y del mercado: retiro del estado en la economía, definición subsidiaria de su rol, mercado como mecanismo central de asignación de recursos.</p>

<p>Relación, Estado-Sociedad: matriz “estadocéntrica” como modelo social de intermediación de intereses y demandas, corporativismo, populismo, acción colectiva organizada y centralizada, predominio de espacios institucionales y actores político-sociales.</p>	<p>Relación, Estado-Sociedad: matriz “mercadocéntrica” donde la lógica del mercado se extiende a las relaciones sociales, “desestatización”, privatización, liberalización, acción individual y descentralizada, revalorización de espacios y actores no estables(sociedad civil)</p>
<p>Bienestar social: intervención estatal activa como mecanismo de corrección social y con objetivos redistributivos, Estado como agente de la justicia social, política social declarada universalista, ideario social basado en: la solidaridad, la responsabilidad colectiva, la justicia distributiva y la igualdad social.</p>	<p>Bienestar social: intervención estatal selectiva y subsidiaria, mercado como criterio de justicia y de igualdad de oportunidades, política social selectiva y focalizada orientada hacia el combate de la pobreza, ideario social basado en: la subsidiaridad, el individualismo, la responsabilidad personal y la libertad individual.</p>

POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL - NUEVA POLÍTICA SOCIAL

Política social tradicional	Nueva política social
Objetivos: de integración social y distributivos.	Objetivos: combatir la pobreza.
Cobertura de los servicios: en el ámbito programativo, universalista y homogénea.	Cobertura de los servicios: selectiva y focalizada.
Destinatarios: mayoritariamente clase media urbana y grupos organizados.	Destinatarios: población pobre.
Rol del Estado y del Mercado: el Estado interviene como garante de la justicia distributiva.	Rol del Estado y del Mercado: intervención estatal selectiva y conforme a las reglas del mercado.
Actores: Estado, actor central en la toma de decisiones de política social y responsable principal de la planificación, financiación y ejecución de los servicios	Actores: estructura pluralista de actores, ya que implica instancias estatales centrales y descentralizadas, ONGs, obras sociales y grupos de auto-ayuda, iglesias, asociaciones

y programas.	de vecinos, empresario, grupos informales, la familia entre otros.
Organización-administración: organización estatal centralizada, la toma de decisiones mayoritariamente ocurre de manera central y vertical según principios burocráticos, jerárquicos y prioridades definidas centralmente.	Organización-administración: descentralizada y desconcentrada, se fortalece la participación de instancias descentralizadas y organizaciones de los propios destinatarios en el diseño y ejecución de los programas. Enfoques centrados en proyectos y en la demanda.
Modo de financiación: financiación predominantemente estatal, gasto social como instrumento de la regulación del conflicto distributivo.	Modo de financiación: financiamiento estatal, internacional, y privado, gasto social como una inversión eficiente en capital humano.
Ideario social: solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad y universalismo.	Ideario social: subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento y eficiencia.

1.4 Políticas sociales en Uruguay

En las primeras décadas del siglo XX, nuestro país, con la aplicación del modelo de “Estado Benefactor”⁴ y el sistema político estimularon a que hubiera una sociedad con altos niveles de integración social y baja desigualdad (en comparación con los otros países de Latinoamérica) Lo cual tuvo su correlato, en materia de desarrollo socioeconómico, en políticas de bienestar social y democracia. Mientras que según un estudio realizado en el año 2000, se revela que “[...] la concentración y disminución del ingreso verificado a partir de 1998, anula en parte la mejora en los niveles de pobreza que tuvo lugar en los primeros años de la década de los noventa.” (Veiga, 2003: 57)

Según Veiga, en nuestro país cobran gran importancia las consecuencias de los cambios estructurales asociados a las transformaciones productivas, tecnológicas y a la apertura externa de la economía. Por lo cual, menciona una serie de procesos vividos

⁴ “Las reivindicaciones por igualdades socioeconómicas en un contexto de democracias de masas generó un conjunto de políticas e instituciones, como respuesta a los problemas de la pobreza y de la desigualdad. Ese conjunto fue denominado Welfare State o Estado de Bienestar Social, incluyendo bajo ese nombre, tanto las políticas e instituciones como la extensión de los derechos sociales de ciudadanía.” (Fleury y Molina, 2002: 3)

por Uruguay durante las últimas décadas. Los mismos se resumen en: reestructuración económica; expansión agroindustrial y concentración en grandes empresas; progresiva urbanización, metropolización y desruralización; inserción de ciudades fronterizas en el sistema internacional; creciente transnacionalización y expansión de pautas culturales y de consumo; fragmentación socioeconómica y territorial. Tales procesos, implican diferentes manifestaciones “socioespaciales” y contribuyen a la transformación de las configuraciones urbanas y regionales. (Opus cit)

La generación e implementación de las políticas sociales en nuestro país tuvieron sus particularidades en las diferentes administraciones democráticas y procesos de reforma de nuestro Estado. Según Moreira, en Uruguay existieron tres administraciones democráticas que se caracterizan por realizar diferentes reformas⁵:

Lo central, en la primera administración democrática, fue lograr la estabilidad político-institucional, y la recuperación de mínimos niveles de bienestar. Ya que, con la restauración democrática Uruguay reduce la inflación y consolida las reformas impuesta en la dictadura. Entonces, se encamina en un crecimiento económico y abre camino a “[...] la segunda generación de reformas⁶ o reformas institucionales.” (Moreira, 2001: 184)

La segunda administración democrática se caracterizó por:

- Gran apertura comercial al exterior, dándose la creación de un organismo regional (MERCOSUR);
- Existió un fuerte ajuste fiscal (mayor gravamen al consumo e impuesto a los sueldos);
- Inicios del proceso de desregulación laboral y desaparición de los Consejos;
- Importante encarecimiento de los productos nacionales respecto a los importados. (Opus cit)

La tercera administración democrática, implicó la reforma de la seguridad social:

⁵ Las principales reformas se produjeron en la segunda y tercera administración democrática. (Moreira, 2001)

⁶ La segunda generación de reformas, data de mediados de la década del noventa. Momento en que el Estado: Revaloriza su posición como promotor y regulador del mercado en materia económica; Importante atención, a las iniciativas de la sociedad civil en materia social; Se abre camino a la focalización en materia de políticas sociales, teniendo como beneficiarios a los segmentos sociales más vulnerables; Se instauran nuevas modalidades de relacionamiento entre el sector público y privado, en materia de intervención social y un ejemplo de ello son las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) (con financiamiento estatal o internacional) (Moreira, 2001)

- Aplicación de un sistema de capitalización individual (administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs), en propiedad de bancos);
- Reforma educativa, y se agudizó la reforma de la administración pública. (Opus cit)

En el Uruguay, las diferentes reformas tuvieron su correlato en materia de políticas públicas. Ya que éstas sufrieron importantes modificaciones en su alcance, como en su calidad. Dicho proceso, de reforma de nuestro Estado, es caracterizado como “gradualista” y “heterodoxo” por algunos autores. Por su parte, Moreira (2001) plantea que el gradualismo corresponde solamente al período democrático (Uruguay en 1985 era el país “más reformado” de América Latina) Mientras, que la heterodoxia, refiere a la combinación de ajuste fiscal con un aumento del gasto público. Sumado a ello, se realizaron pocas privatizaciones, y no se modificó formalmente la regulación del mercado laboral. (Opus cit)

“[...] el crecimiento de la población urbana y la urbanización, continúa su avance irreversible en todo el país.” (Veiga, 2003: 48) Cabe señalar que, los cambios más importantes en la distribución de la población en el territorio nacional, particularmente a nivel intrarregional, comenzaron a producirse dos décadas atrás.

En nuestros días, el Estado tendrá que actuar en un momento de “emergencia”, donde se viven tiempos de “crisis en la crisis”. En dicho contexto, se vive *“En un momento de radicalización de las pésimas condiciones de vida de la gente, las prestaciones sociales pierden sustancia: se desplazan cada vez más hacia las coordinaciones, a transmitir información, a formas de atención cada vez más centradas en la palabra.”* (Baráibar, 2007: 27)

Entonces, nos podríamos preguntar de qué forma se articulan los discursos que abogan por políticas sociales inclusivas y de carácter democrático, en el sentido de ampliación de derechos sociales, con la instrumentación de estas. Ya que, no se percibe articulación semejante, contrariamente podemos observar una contradicción latente entre el discurso y los hechos. Es decir, entre la pretensión discursiva de contribuir al desarrollo de derechos sociales en el marco de un recorte presupuestal del Estado caracterizado por una lógica mercantilista, y la forma que adquieren las políticas sociales hoy. Siendo estas, un instrumento para paliar situaciones de vulnerabilidad.

“[...] los programas sociales se han subsumido mayoritariamente en los aspectos psicosociales de la pobreza, construyendo una perspectiva centrada en la

solidaridad entre pares y en la elevación de la autoestima, evitando las alusiones a las causas estructurales de la pobreza.” (Baráibar, 200: 27)

Las transformaciones en el mundo del trabajo (creciente desempleo, ocupaciones precarias e intermitentes) generaron, en parte, que la población beneficiaria de la protección social pase la mayoría del tiempo en el territorio que habita. Ya no es el trabajo el lugar estable, sí lo es el lugar donde viven las personas. En suma, dichos procesos han contribuido a la importancia de la dimensión territorial. (Opus cit) Por lo cual, la aplicación de estas políticas sociales territoriales, podría conducir a la consolidación de un mayor proceso de segregación social. Ya que dichas personas quedarían encerradas dentro de sus territorios y formarían una especie de comunidades pobres. Vislumbrándose, que las personas construyen vínculos solo dentro del territorio que habitan y con las personas que forman parte de su cotidianeidad. Entonces, considero que se encuentran cada vez más “lejos” de un pleno ejercicio de su derecho al uso del espacio urbano.

1.5 Políticas de vivienda en Uruguay

Harvey, en consonancia a las argumentaciones de Marx, considera que “ [...] *cada artículo tiene dos aspectos en la sociedad capitalista burguesa: el valor de uso y el valor de cambio [...] el valor de uso coincide siempre con su existencia natural tangible.*” (Harvey, 1980: 161)

Mientras que, el valor de cambio, “[...] *surge a primera vista como una relación cuantitativa en la que los valores de uso son intercambiables [...] la creación del valor de cambio reside en el proceso social de aplicar trabajo socialmente necesario a objetos de la naturaleza para producir objetos materiales (mercancías) aptos para el consumo (para el uso) humano. Así pues, Marx señala la relación mutua que existe entre el valor de uso y el valor de cambio.*” (Opus cit)

Por lo tanto, la mercancía es “[...] *inmediatamente unidad de valor de uso y de valor de cambio; al mismo tiempo no es mercancía más que en relación con las demás mercancías.*” (Opus cit) Por lo cual, la vivienda puede ser entendida como una mercancía que posee un valor de uso y un valor de cambio dentro de la sociedad capitalista.

Marx ha reemplazado las consideraciones de la mercancía como cosa en sí, argumentando que la mercancía es expresión de innumerables relaciones sociales. Entonces, comprenderá todo lo que sucede en la relación social en la cual es producida y consumida.

Es preciso señalar que, “[...] en el sector del mercado de la vivienda donde las casas son alquiladas, en las zonas inestables donde el inquilino es propietario y en el sector del comercio al por menor, el suelo y sus mejoras adoptan la forma de mercancías con mucho mayor frecuencia.” (Harvey, 1980: 164)

El valor de uso de una casa puede variar, ya que proporciona: alojamiento; cantidad de espacio para el uso de sus ocupantes; intimidad; localización respecto al lugar de trabajo, zonas comerciales, servicios sociales, familia, amigos. Asimismo, brinda “[...] una localización más o menos próxima con respecto a los focos de polución, zonas de aglomeración, zonas de delincuencia, gente considerada como desagradable [...] una localización con respecto a un vecindario que tiene características físicas, sociales y simbólicas (estatus social) [...] un medio de almacenar y aumentar la riqueza.” (Opus cit: 164)

Por lo cual, tales características constituyen el valor de uso de la casa para sus ocupantes. El valor de uso tiene sentido real, sí y solo sí, cuando se analizan las características de quienes ocupan una vivienda y las características propias de ésta. Ya que, “[...] los valores de uso refleja una mezcla de necesidades y exigencia sociales, idiosincrasias personales, hábitos culturales, estilos de vida, etc., que no puede decirse que sean establecidos arbitrariamente a través de la pura soberanía del consumidor.” (Opus cit: 164)

Las políticas urbanas de vivienda y la pobreza urbana, constituyen una problemática que se expresa en las dificultades de acceso a la vivienda, por parte de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. (Machado, 2001)

“La falta de vivienda accesible sigue llevando a muchas personas a hacinarse en viejos edificios centrales pero sobre todo a establecerse en asentamientos ilegales en los márgenes de la ciudad, por medio de la ocupación espontánea u organizada de terrenos públicos o privados.” (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999: 29)

Según investigaciones recientes, los asentamientos precarios han crecido.⁷ Los cuales caracterizan el extremo inferior de la estratificación urbana. Por otra parte, la cantidad de viviendas en esas áreas se triplicó en diez años. (Kaztman, 1999) Sumado a ello se observa que los barrios que más se destacan por su crecimiento poblacional son aquellos ubicados en la periferia de Montevideo. Entre el período 2000- 2008 la cantidad de asentamientos en Montevideo ha aumentado en un 13%. (Ver anexo 1 y 2)

Asimismo, es posible “[...] observar cambios en la conformación de las áreas residenciales correspondientes al otro extremo de la escala social, cambios que se reflejan en la creación de country clubs, condominios y barrios cerrados que nuclean hogares de altos ingresos [...] los fenómenos de segregación residencial implican desplazamientos inter-barriales que sólo comienzan a adquirir visibilidad estadística en períodos largos.” (Kaztman, 1999: 10)

Tradicionalmente, la falta de vivienda, fue entendida como la situación de los sectores de pobreza extrema. Ante la cual, los gobiernos han implementado políticas habitacionales, para paliar tal situación. El Estado, *“Para responder al proceso de acumulación debe crear políticas para reproducir la fuerza de trabajo y asegurar el consumo de las mercaderías por todos los grupos sociales.”* (Machado, 2001: 24)

En el Uruguay de los años '40, crece la intervención del Estado, al mismo tiempo que se fortalece el movimiento sindical. Éste último, logra plantear una serie de reivindicaciones sociales. Mientras que, los partidos políticos *“[...] desarrollan el clientelismo como forma de absorber las diferentes demandas y crece el empleo público. Se expande la cobertura de diferentes prestaciones [...] se amplían créditos de vivienda, a la vez que se da la construcción estatal.”* (Opus cit: 30) En estos años, teníamos una sociedad con fuerte integración social y con una coyuntura externa favorable. Lo cual, permitió lograr adelantos en materia de políticas públicas, siendo un gran ejemplo la aplicación de la política habitacional.

Cabe señalar que, *“[...] las políticas habitacionales y de radicación de población obedecen, en general, a criterios primariamente económicos o financieros (costos,*

⁷ *“Es decir, los ‘asentamientos informales’, la precariedad residencial, la precariedad urbana, son un fenómeno en el territorio, emergente de la pobreza, expresión en el hábitat urbano de la exclusión social. Pero parte de este crecimiento de la informalidad y la precariedad, debe buscarse en las propias acciones del estado: tanto por la expectativa creada en torno a las “regularizaciones”, como por la creación directa de áreas residenciales precarizadas en la forma de unidades habitacionales, grandes conjuntos de núcleos básicos evolutivos, o conjuntos de viviendas “de emergencia” que devienen en definitivos.”* (Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009: 80-81)

montos de inversión, etc.), con escasa consideración de los tremendos costos sociales asociados a la cristalización de subculturas marginales.” (Kaztman, 1999: 9)

En nuestro país, las primeras políticas públicas de vivienda, de interés social surgen en 1937. Fueron instrumentadas por el Instituto Nacional de Vivienda (INVE), constituyendo una política habitacional caracterizada por la constitución de complejos habitacionales de buena calidad. Con una lógica similar, el Gobierno Municipal de Montevideo construyó viviendas, acciones realizadas, entre 1948 y 1958. Posteriormente, en 1961 el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) comenzó un proceso de construcción, utilizando préstamos del BID. Sumado a ello, algunos organismos públicos construyeron viviendas para sus funcionarios. Luego, a principios de 1969, la “Comisión Nacional de Damnificados por las Inundaciones”, comienza a construir y lo hace durante tres años. En su conjunto, dichas políticas de vivienda, se caracterizan por ser altamente asistenciales y con objetivos de disciplinamiento de los sectores populares. (Machado, 2001)

Con base al estudio de la Comisión de Inversión y Desarrollo (CIDE), Machado afirma que la política de vivienda muestra grandes alcances, particularmente, con la aprobación de la Ley 13.728, con la cual se favorece la vivienda de interés social. Su promulgación se realizó en 1968, estableciendo un Plan Nacional de Vivienda. Con este, se buscaba “[...] *coordinar la construcción de viviendas entre el sector público y privado, jerarquizar las funciones del BHU, fomentar el ahorro público destinado a vivienda, descontando un 2% de todos los salarios, creando el Fondo Nacional de Vivienda y orientar la inversión en viviendas, privilegiando a los sectores más desfavorecidos, a través de Planes Quinquenales que deberán realizar los gobiernos.*” (Opus cit: 31-32)

Asimismo, se promovió la modalidad de cooperativa de ayuda mutua o ahorro previo. En estos años, se crea el Movimiento Pro-Eradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), el cual es de carácter para-estatal. Dicha Institución, lleva construida más de 10.500 viviendas y ha contribuido a que la población rural se afine en la periferia de las ciudades y pueblos del interior del país. (Opus cit, 2001)

Las políticas sociales sufren grandes alteraciones, como consecuencia de la Dictadura cívico-militar sufrida por nuestro país a partir de 1973. Siendo en 1974, el momento en que se construyó el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, “[...] *que tres años después es derogado, como INVE y la Caja de Ahorro Postal, pasando la*

política habitacional al BHU en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que evidencia la lógica economicista de la política habitacional.” (Opus cit: 32) En 1974, se da una liberalización de alquileres y conduce a una fuerte especulación inmobiliaria. Momento, en que la industria de la construcción estaba orientada hacia los grupos sociales de altos ingresos. Al mismo tiempo que, marginó a amplios sectores de la población que no pudieron acceder al mercado inmobiliario. Lo cual contribuyó, a la generación de asentamientos irregulares o precarios.

El Estado, es quien crea las políticas sociales fragmentadas, de carácter asistencialista, pasivo, desigual. Siendo expresión, del ajuste macroeconómico y del recorte presupuestal propio de los Estados neoliberales.

En 1980, luego de la derrota de la dictadura en el Plebiscito Constitucional, cobran importancia los movimientos sociales y particularmente el movimiento cooperativo. Entre 1985 y 1990, durante el primer gobierno democrático, la política habitacional continuó siendo una construcción pública de vivienda mínima. Por otra parte, *“desde el gobierno municipal de Montevideo, se lleva a cabo el conocido como “Plan Aquiles Lanza”, con el objetivo de erradicar los llamados cantegriles.”* (Machado, 2001: 33) Con dicho Plan, solo se erradicó el 10% de los asentamientos irregulares.

En 1990 se crea el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el cual *“[...] atiende a los sectores de ingresos bajos y medios (inferiores a 60 Unidades Reajustables), mientras el BHU atiende a los sectores de ingresos mayores.”* (Opus cit: 33-34)

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tiene como misión: ser el generador *“[...] de la política pública en materia de hábitat y como articulador de los diferentes actores y agentes en la construcción de esta política. El objetivo central de esas políticas será mejorar las condiciones habitacionales de la población, considerada ésta en su diversidad (socio-económica, etaria, étnica, cultural, de género) a efectos de propender a garantizar un derecho ciudadano.”* (Plan Quinquenal de vivienda, 2005-2009: 11)

Durante el año 1993 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente realizó:

- Implementación del Plan de Transición (programas de Cooperativas, de pasivos del BPS y MEVIR);

- Centralidad del Sistema de Acceso a la Vivienda (SIAV);
- Se inicia la implementación del programa de créditos para la compra de materiales de construcción: CREDIMAT⁸;
- Se comienza a instrumentar una línea de financiamiento a Cooperativas de Vivienda a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNV y U);
- Programas de viviendas para pasivos dependientes del BPS. Inicialmente se destinó un porcentaje de las viviendas de tipo NBE de conjuntos en construcción a pasivos. Posteriormente se realizaron ampliaciones de contrato para la construcción de conjuntos habitacionales de NBE totalmente destinados a pasivos. (Opus cit)

En el año 1994, se comienza a ejecutar el Programa de Post Obra (PPO), que fue implementado en el marco del Programa SIAV, como apoyo social a los beneficiarios en la etapa de la post ocupación de la vivienda. Con el cual se hizo hincapié en promover la ampliación y el mantenimiento de las viviendas y espacios comunes, la integración del Complejo Habitacional a la trama urbana y suburbana local, la mejora de la calidad de vida de las familias. (Opus cit)

A partir del año 1996, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, procedió a realizar llamados a licitación para la construcción de viviendas diseñadas para pasivos. Contribuyó al desarrollo de las políticas de vivienda de MEVIR, el cual tiene como objetivo: erradicar la vivienda rural insalubre y contribuir a evitar la migración del campo a la ciudad.⁹ Implementó los Fondos Sociales: programas dirigidos a los integrantes de una empresa o rama de actividad

⁸ “El Programa de crédito para materiales CREDIMAT, surge en el marco del Convenio Intergubernamental firmado entre Alemania y Uruguay, dando lugar a la firma del Contrato de Préstamo y Aporte Financiero entre el MVOTMA y el banco alemán de desarrollo, Kreditanstalt für Wiederaufbau -KfW-. Su objetivo general es contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias que deseen ampliar o refaccionar su vivienda, facilitándoles el acceso a un crédito de bajo costo.” (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009: 84)

⁹ “A partir de la década del 90 se integró como parte de sus orientaciones asistir a los pequeños productores rurales en sus predios a través del programa de Unidades Productivas.” (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009: 14)

determinada que haya constituido su “Fondo Social”, a través de un sistema de aporte gremial. (Opus cit)

El Plan Quinquenal de Vivienda 1995-1999, se caracterizó por realizar una gran inversión destinada a la adquisición de vivienda en el mercado y la producción de NBE (gran emisión de certificados de subsidio habitacional directo emitidos con destino a la compra de vivienda usada realizada en el año 1994) En dicho período se inicia la ejecución de programas para pasivos, determinado para el siguiente quinquenio. (Opus cit: 32)

El Plan Quinquenal de vivienda 2000-2004, “[...] había previsto como proyecto la integración de los diferentes sistemas de registro de la demanda (SIAV, Cooperativas, MEVIR, pasivos), en un sistema de información integrado y establecer un Registro Nacional de Adjudicatarios, donde constaran todos los adjudicatarios de subsidio en cualquiera de sus modalidades. Esto a la fecha no se ha logrado. En los últimos años el Ministerio de Vivienda ha realizado correcciones en los requisitos de inscripción para poder registrar esta demanda. Es importante indicar que si no hay una inscripción del solicitante no existe un relevamiento sistemático de la población con menores ingresos con necesidades insatisfechas.” (Opus cit: 22)

El Plan Quinquenal de vivienda 2005-2009, tuvo que hacer frente a una crisis habitacionales que nuestro país está atravesando¹⁰. La misma se estructura en referencia a dos componentes: el acceso y la permanencia en la vivienda. Vislumbrándose, como parte de las causas coyunturales la crisis económica del 2002. Principalmente, “[...] producto de la caída abrupta de los ingresos de las familias, pero también, se perciben, claramente, causas estructurales subyacentes en referencia al diseño de las políticas.”(Opus cit: 63)

Los elementos estructurales de las políticas habitacionales del período 2005-2009 son:

¹⁰ En el año 2005, el gobierno recibe un país con una situación socioeconómica y política signada por: el aumento de la concentración, de la desigualdad y de la pobreza, con procesos de exclusión y fragmentación sostenidos. Desde 1998 nuestra economía comienza un proceso de recesión y en 2002 desemboca en la mayor crisis económica que el país haya vivido. Por lo cual, la caída en el empleo y la disminución de los ingresos se conjugaron para incrementar los niveles de pobreza y por tanto, aumentar la demanda de servicios brindados por el Estado, ante las crecientes necesidades básicas insatisfechas de la población. (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009)

- Sistema de acceso a la vivienda establecido por la ley de vivienda de 1968, centrado en el rol del trabajador asalariado. Teniendo como población objetivo a una población trabajadora y con ingresos bajos pero estables y con capacidad de pago. Lo cual dista, con la realidad del mercado de trabajo en los últimos 15 años (informalidad y desregulación) La ley establecía el esfuerzo propio, a través del ahorro previo o de la autoconstrucción de las familias;
- Las políticas habitacionales siguen manteniendo una dualidad en su diseño, en tanto tratan a la vivienda como mercancía, garantía, hipoteca y a la vez como bien social a preservar¹¹. Sumado a ello, poseen un diseño bajo la relación simple ingresos formales = préstamo y/o subsidios. Sin tener en consideración la compleja realidad de las familias uruguayas. (Opus cit)

Actualmente, el MVOTMA se orienta a sectores que tienen ingresos menores a 30 Unidades Reajustables, por lo cual implementa como solución el Núcleo Básico Evolutivo (NBE) Este implica bajos costos y su ubicación es en la periferia de la ciudad. Un NBE, está formado por una pieza y un baño de 30 metros cuadrados, de escasa terminaciones. También, implicó la modificación de la Ley 16.237. (Opus cit)

Por su parte la política de NBE, fue financiada con créditos del exterior e inicialmente se combinó con préstamos para compra de viviendas usadas. Lo cual, dejó de realizarse porque provocó una desarticulación y especulación en el mercado inmobiliario, conduciendo a la ineficiencia de dicha política. Sumado a ello, están los Planes Quinquenales del MVOTMA comprendidos en los años: 1991-1995 y 1996-2000. Igualmente, estos no han logrado modificar el déficit habitacional. (Machado, 2001)

La sociedad uruguaya, actualmente, presenta signos de polarización social y pauperización de sectores de la población. En tanto, la pobreza en Montevideo, no solo alcanza espacios inhabitables o lejanos, sino que actualmente implica también “[...] espacios vacíos que el desarrollo legal de la ciudad deja.” (Opus cit: 25-26) Sumado e ello, se genera: la ocupación de casas abandonadas, creación de conventillos y pensiones. Teniendo como lugar de localización, las zonas centrales de la ciudad.

¹¹ “A la vivienda y, en sentido amplio: al hábitat, se accede en el mercado; por más que en el imaginario y en la legislación se trate de un ‘derecho social’.” (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009: 63)

Según Machado, la vivienda constituye un satisfactor de las necesidades humanas y en nuestro país la ley reconoce el derecho social a su acceso. Entonces, la Constitución de la República Oriental del Uruguay garantiza el acceso a una vivienda digna, para todos los ciudadanos. (Opus cit)

Según el artículo 45 de nuestra Constitución, *“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.”* (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 2001: 11) Basándose en el presente artículo, Vescovi, expresa que su contenido da cuenta de que hay que solucionar el problema de la vivienda insuficiente. Por lo cual, afirma que *“[...] la norma constitucional prevé la solución de este problema por medio de la ley y existe una política de viviendas, impulsada a partir de 1967 por el Plan Nacional de Viviendas, dirigido por la Dirección Nacional de Viviendas (DINAVI) y hoy por el Banco Hipotecario del Uruguay.”* (Vescovi, 1989: 294)

La vivienda económica es de interés social, en la medida que, de esa forma surge en la Ley de Vivienda 13.728. La vivienda de interés social satisface una necesidad básica (protección y subsistencia), al mismo tiempo que constituye el espacio para la reproducción de la fuerza de trabajo. En el actual Estado neoliberal, *“[...]el acceso a la vivienda pasa a ser un problema del individuo, debiendo resolverlo en el mercado, por el libre juego de la oferta y la demanda, lo que es un derecho social, pierde la característica tal, para convertirse en otra mercadería.”* (Machado, 2001: 34-35)

Según el documento final del Encuentro Hábitat II, realizado en Estambul, la discusión en torno a la vivienda como un derecho humano inajenable no alcanzó un consenso. Teniendo como causa, la oposición de Estados Unidos que no aceptaba tal aspiración. Por consiguiente, se llegó a la conclusión de que *“[...] la aspiración a una vivienda es infraestructura apropiadas como un derecho humano.”* (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999: 40)

II Derechos sociales y ciudadanía

2.1 Configuración de los Derechos Sociales y de la ciudadanía, desde la óptica de Marshall

Según Marshall, existe una igualdad humana básica asociada a la pertenencia plena a una comunidad. Por lo cual, en su hipótesis manifiesta, "*¿Sigue siendo cierto que la igualdad básica, enriquecida en lo sustancial y expresada en los derechos formales de la ciudadanía, es compatible con las desigualdades de clase?*" (Marshall, 1991: 20)

La meta de los derechos sociales sigue siendo la reducción de las diferencias de clase, aunque ha cambiado su significado. Ya no implica sólo terminar con la miseria, sino que implica "[...] *un conjunto de actos que modifican el modelo global de la desigualdad social. Ya no basta con elevar el nivel más bajo del edificio social, dejando intacta la superestructura. Ahora se ha comenzado a remodelar todo el edificio.*" (Opus cit: 52)

Entonces, podríamos pensar y debatir acerca de las formas de reducir las desigualdades sociales mediante la efectivización de los derechos sociales. Dicha meta tendría que formar parte de los objetivos de las políticas sociales, en el sentido de ampliación de derechos, y no solo formar parte de los objetivos discursivo. Por lo tanto, habría que generar e implementar estrategias de intervención guiadas por dicha meta.

Parafraseando a Marshall, es imposible que en un mismo sistema convivan la justicia social y los parámetros que guían el precio de mercado. Por lo cual, los servicios sociales no se rigen por los principios de la escala de rentas, sino por el principio del mínimo garantizado. Así, "[...] *el Estado garantiza una provisión mínima de bienes y servicios sociales (asistencia médica y suministros de otro tipo, casa y educación) o una renta monetaria mínima para gastos de primera necesidad, como en el caso de las pensiones de los ancianos, subsidios sociales y familiares.*" (Opus cit: 56-57)

Es preciso señalar que, "[...] *la ciudadanía democrática concede a las diferencias de estatus un marchamo de legitimidad, siempre que no sean demasiado profundas.*" (Opus cit: 75-76) De lo cual subyace, que dentro de una sociedad fundamentalmente igualitaria son tolerables las desigualdades. Entonces, no debe perseguirse la igualdad absoluta, ya que hay límites propios del movimiento igualitario. El cual opera de doble forma, a través de la ciudadanía y del sistema económico. Ambos modelos poseen diferentes modos de legitimación de las desigualdades, el del primero

es la justicia social, y el del segundo es la justicia social combinada con la necesidad económica. Por tanto, se tratarán de eliminar las desigualdades que no son legítimas.

2.2 ¿Qué es la ciudadanía?

El Estado de derecho efectivo, que garantiza y protege los derechos de las personas, es el que posibilita el pleno ejercicio de la ciudadanía. La cual, “[...] *se puede ejercer en forma plena sólo cuando el sistema normativo está guiado por criterios universales, cuando impera el Estado de derecho, cuando los poderes públicos están dispuestos a proteger los derechos y son capaces de hacerlo cuando todas las personas gozan de ciertos prerrequisitos sociales y económicos. Y solo un Estado efectivo puede generar las condiciones que aseguran la realización de la ciudadanía.*” (Schettini y Sarmiento, 2000: 97)

En tal sentido, el Estado es quien debe garantizar y proteger el derecho a la vivienda como parte integral del ejercicio de la ciudadanía. Siendo las políticas sociales un instrumento, en teoría, fundamental para contribuir a ello. En teoría, porque debemos distinguir las argumentaciones discursivas de la forma en cómo se interviene en la realidad. Lo cual, profundizaré y analizaré en las conclusiones del presente trabajo.

Según Marshall, la ciudadanía es entendida como “[...] *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.*” (Marshall, 1991: 37) Aunque, no existe un principio universal que lo determine. El concepto de ciudadanía se desarrolla en Inglaterra desde la segunda mitad del siglo XVII, y su evolución coincide con el auge del capitalismo. Mientras que la clase social es concebida como “[...] *un sistema de desigualdad, que al igual que la ciudadanía, puede basarse en un cuerpo de ideales, creencias y valores.*”¹² (Opus cit: 37)

Con lo cual, el autor afirma que se elevó “[...] *el nivel más bajo de los sótanos del edificio social [...] no por ello el sótano dejó de serlo, y los pisos altos no se vieron afectados, porque los beneficios que recibieron los menos afortunados no emanaron de un enriquecimiento del estatus de la ciudadanía.*” (Opus cit: 40-41) Ésta, impuso un

¹² Es preciso señalar que, la limitada igualdad que implica el concepto de ciudadanía socavó la desigualdad del sistema de clases. Aunque las clases sociales continúan existiendo, y la desigualdad social se visualiza como útil y necesaria para el proceso de civilización de las sociedades (Marshall, 1991)

principio de igualdad y promovió la libertad de los hombres que eran capaces de disfrutar de sus derechos, en teoría. Pero no se cuestionaron las desigualdades propias del sistema capitalista, contrariamente los derechos eran vistos como el instrumento para conservar esas desigualdades.

En la segunda mitad del siglo XIX, se promovió la igualdad como principio de justicia social. La ciudadanía había hecho poco para reducir la desigualdad social, aunque contribuyó a la creación de las futuras políticas igualitarias del siglo XX. (Marshall, 1991)

El crecimiento de la ciudadanía tuvo muy pocos efectos sobre la desigualdad social. Lo cual se relaciona con que, los derechos sociales eran mínimos y no formaban parte de la ciudadanía. Con ellos, se buscaba aliviar la pobreza que era percibida como una molestia, sin alterar el modelo de desigualdad. Fue en el siglo XX cuando se avanzó en materia de derechos sociales, donde se dio un cambio en los principios igualitarios inherentes a la ciudadanía. (Opus cit)

La condición de ciudadanía requiere el efectivo cumplimiento de los derechos civiles, políticos, y sociales. La ciudadanía “[...] refiere a una relación universal, en la que participan todos aquellos que son portadores de la categoría de ciudadano, orientada por alguna idea del bien común, que da lugar a la constitución de identidades colectivas a través del compromiso con valores y la primacía de intereses compartidos, y que presupone cierta igualdad.” (Schettini y Sarmiento, 2000: 112-113)

2.3 Contenidos de la ciudadanía, referidos a los derechos sociales y su evolución

Para Marshall, el concepto de ciudadanía, implica una división en tres partes o elementos. Siendo uno de ellos el elemento civil, compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual (libertad de prensa, de expresión, de pensamiento y religión), así como involucra el derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y el derecho a la justicia. Las instituciones relacionadas directamente con éstos derechos son los Tribunales de Justicia. Otro sería el elemento político, que abarca el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo con autoridad política, o como elector de dichos miembros. Las instituciones relacionadas a tales derechos son el Parlamento y las Juntas del Gobierno Local. Por su parte, el elemento social, refiere al derecho a la seguridad, a un mínimo de bienestar económico,

a compartir la herencia social de forma plena, a llevar una vida acorde a los estándares de un ser civilizado. Por lo cual, el sistema educativo y los servicios sociales serán las instituciones directamente relacionadas con los presentes derechos. (Marshall, 1991)

Cabe señalar que, la evolución de la ciudadanía implicó un doble proceso de fusión geográfica y separación funcional. Con este doble proceso, se gestó una nueva forma de funcionamiento. Donde los derechos políticos comenzaron a implicar el tema del sufragio y de la cualificación de los miembros del Parlamento. En los derechos civiles, se relaciona con los privilegios de la profesión legal y de la posibilidad de pagar los costes del litigio, dependiendo de la jurisdicción de cada Tribunal. Por su parte, los derechos sociales tienen como protagonista a Law of Settlement and Removal, ya que en ella se discutía sobre que derechos garantizar y de qué forma hacerlo. (Opus cit)

La reciente diferenciación, según Marshall, nos permite asignar a cada derecho un diferente momento formativo. Así que, a los derechos civiles les correspondería el siglo XVIII. Momento histórico caracterizado por la inclusión de nuevos derechos en un estatus ya existente, y que eran propio de todos los varones adultos miembros de la sociedad. Siendo fundamental, en la Inglaterra del siglo XVII, el estatus de la libertad, ya que en el país todos los hombres eran libres. Destacando el pasaje del trabajo servil al trabajo libre como hito de ésta época y el momento en que la libertad se hizo universal, como el momento en que la ciudadanía pasó de institución local a nacional. (Opus cit)

Por su parte, los derechos políticos se ubicarían dentro de siglo XIX. En sus principios implicó garantizar los antiguos derechos, ya existentes, pero a sectores nuevos de población. Ya que durante el siglo XVIII, la distribución de los derechos políticos era defectuosa. Cabe destacar que, el voto era restringido y se basaba en la propiedad de la tierra. Así, luego de la aprobación de la Ley 1832, el sufragio se extendió hasta abarcar a los arrendatarios e inquilinos con renta suficiente. Empero el sufragio continuó siendo un monopolio de un grupo de hombres adultos. (Opus cit)

El siglo XX fue protagonizado por contener la etapa formativa de los derechos sociales. Siendo su fuente, las comunidades locales y asociaciones funcionales. Con el paso del tiempo, la fuente fue sustituida por la Poor Law y por un sistema de regulación salarial. Ambos considerados y efectuados a nivel Nacional. En el siglo XVIII, el

sistema de regulación salarial dejó de funcionar y sólo se continuó con la Poor Law isabelina.¹³ (Opus cit: 30-31)

Posteriormente, a fines del siglo XIX, el código fabril se constituyó en uno de los pilares de los derechos sociales, teniendo como aliado a la educación. Ésta es fundamental, ya que *“El derecho a la educación es un genuino derecho social de ciudadanía, porque el objetivo de aquélla es formar en la infancia a los adultos del futuro.”* (Opus cit: 34) Será a fines del siglo XIX, cuando la educación sea libre y obligatoria.

Sumado a lo anterior, la conciencia de que se necesitaba un electorado educado iba creciendo a medida que corrí el siglo XX. También se necesitaban trabajadores y técnicos formados, según los condicionamientos de una manufactura científica. Entonces, *“[...] el aumento de la educación elemental durante el siglo XIX fue el primer paso decisivo en el camino que iba a conducir al reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía en el siglo XX.”* (Opus cit: 35)

2.4 Derecho a la ciudad

Relacionado al uso del espacio urbano, Oszlak plantea la existencia del “derecho al uso del espacio urbano”. Al cual conceptualiza como parte de una cuestión social, que es vivida diferencialmente por los diferentes sectores sociales y que se manifiesta por medio de múltiples facetas. Este derecho se enmarca en *“[...] una lucha social entablada entre sectores y organizaciones - públicos y privados - que de uno u otro modo han reivindicado un legítimo derecho a decidir u opinar sobre la localización en*

¹³ La Poor Law isabelina, en un principio era un mecanismo para “aliviar la miseria y acabar con los vagabundos”, y su fin era el bienestar social y *“[...] fue el último vestigio de un sistema que trataba de ajustar el salario real a las necesidades sociales y al estatus ciudadano, y no sólo al valor de mercado de su trabajo.”* (Marshall, 1991: 30-31) A partir de 1834 ofrecía solo ayuda a quienes, por enfermedad o vejez, eran *“[...] incapaces de continuar luchando, o a los débiles que abandonaban la pelea, admitían la derrota y reclamaban compasión.”* (Opus cit: 33) Entonces, se distinguían los derechos de los pobres de los derechos del ciudadano. Incluso implicaba, por parte de los pobres, una renuncia a ser ciudadano auténtico sí se pretendía ser ayudado. Por lo que, el autor hablará de la constitución de un estigma en torno a la beneficencia y a la distinción entre la comunidad de los ciudadanos y la de los pobres.

el espacio de las distintas actividades que estructuran la vida urbana." (Oszlak, 1991: 23)

Al decir del autor, el derecho al uso y disposición del espacio urbano refiere a "[...] *la capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio, capacidad que puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan o a la participación en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados adyacentes.*" (Opus cit: 23)

Entonces, el ejercicio del derecho a la ciudad debería constituir una facultad a desarrollar, por parte de las personas y debería ser legitimado por el Estado. Por lo cual, cuando pensamos en los sectores populares habría que preguntarnos si se encuentran en situación de lograr tal desarrollo; o si por el contrario sólo acceden a las posibilidades que existen para ellos. Porque no debemos olvidar, que la inmediatez en que viven éstas personas es "fortalecida" por las "soluciones inmediatas", que les ofrece el sistema de políticas sociales del Estado neoliberal. Lo que no quiere decir, que no debemos atender las situaciones de extrema urgencia, mediante intervenciones de asistencia. La cuestión, es no quedarse en esa instancia y contribuir a la construcción de proyectos de vida, ya sea de una persona, familia, o comunidad. Por tanto, considero que la posesión de una vivienda es más que la satisfacción de una necesidad material (protección y seguridad) Por mí pare, poseer o no, una vivienda tiene una fuerte significación social, cultural y afectiva para las personas.

Cabe señalar que, es posible ejercer el derecho al espacio urbano de diversas formas. Las cuales abarcan tanto la propiedad, como la ocupación ilegal amparada o tolerada por el Estado. Con base a tales argumentaciones, el autor plantea que los diferentes sectores de la población acceden a diferentes "títulos" para el ejercicio del derecho al uso del espacio. Agregando que, estas distinciones no se limitan, ni acaban en la dicotomía propietarios-no propietarios. (Oszlak, 1991)

Parafraseando a Oszlak "[...] *el derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de salud, el transporte o los servicios públicos.*" (Opus cit: 24) A partir de ello, el autor plantea que mientras los bienes y servicios estén distribuidos desigualmente en el espacio, las oportunidades de acceso estarán determinadas por el lugar de residencia de

las personas, así como la eventual satisfacción de necesidades. Con lo cual, concluye que el derecho al espacio es “[...] un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad.” (Opus cit: 24)

Siguiendo esta lógica de análisis, se entiende que “[...] la tierra urbana adquiere valor en función de su acceso a oportunidades económicas y al goce o disposición de ciertos bienes y servicio. Por lo tanto, en los procesos de urbanización se verifica una tendencia general a la ocupación - y más rápida valorización- de aquellas tierras cuya localización resulta más privilegiada.” (Opus cit: 25)

Luego de la ocupación de los espacios “privilegiados”, se genera un desplazamiento hacia las zonas adyacentes que conforman su periferia. En dicho movimiento, que “[...] va extendiendo el radio urbano, la ocupación del espacio no va acompañada normalmente por un correspondiente desarrollo de la infraestructura urbana.” (Opus cit: 25) Así, en las áreas marginales se da una escasez de servicios, ya sean cloacas, desagües, pavimentos, luz eléctrica, gas, entre otros. Dándose como una de las estrategias de supervivencia el “enganche” para acceder a los servicios públicos formales de la ciudad. Ante lo cual se suman, la ausencia o escasez de hospitales, centros educativos y de vigilancia policial. Es preciso señalar que, el transporte hacia el “centro metrópoli” insume demasiado tiempo e implica condiciones infrahumanas. Lo cual, es de suma importancia, en el sentido que el traslado al “centro” suele ser una actividad diaria y necesaria para las personas. Siendo el principal destino, de estos hombres y mujeres, el ir al lugar de trabajo o de estudio.

La caracterización anterior, es protagonizada por las clases populares, las cuales distan mucho de la situación vivida por los sectores privilegiados de la misma sociedad. Por lo cual, no cabe dudas que “La estructura espacial urbana tiende así a reproducir y yuxtaponerse a la estructura social.” (Oszlak, 1991: 25)

Generalmente “[...] los sectores sociales de mayor ingreso y riqueza ocupan, en la distribución espacial, las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, en tanto que las clases populares se concentran en las zonas urbanizadas más marginales.” (Opus cit: 26) Entonces, esta distribución es el resultado de una lucha permanente por el derecho al espacio urbano, entre los diversos actores involucrados.

En consonancia con lo anterior, Kaztman afirma que la separación física reduce el capital social de los pobres, pero no los defiende de la penetración de las propuestas

de consumo. Por eso, la declinación de su portafolio de activos (donde el capital social es muy importante) implica menos medios para alcanzar metas más altas. (Kaztman, 1999) Al hablar de capital social, se hace mención a una dimensión social que está arraigada a una territorial. Entonces, la distancia física contribuye a profundizar las situaciones de vulnerabilidad de quienes se encuentran con menos herramientas, para hacer frente a los desafíos de la vida en sociedad. Ya que los vínculos relacionales de las personas son parte del proceso de producción y reproducción social. Cuando estos vínculos existen y se encuentran fortalecidos actúan como potencializadores, empero cuando no existen o son débiles son inhibidores.

Harvey, considera que *"[...] los conceptos de justicia social y moralidad surgen de la práctica humana y se relaciona con ella."* (Harvey, 1980: 8) Entonces, la justicia social depende de los procesos sociales, los cuales operan dentro de la sociedad en su totalidad. Así, *"[...] el sentido de la justicia social es una creencia profundamente arraigada en la mente de muchos hombres."* (Opus cit: 8)

III Sistema Urbano

3.1 Urbanismo

Según Harvey, la ciudad es la expresión tangible del urbanismo, siendo así la sede de la civilización. El urbanismo es un fenómeno complejo y dinámico, al mismo tiempo, las ciudades son “[...] *los talleres de la civilización.*” (Harvey, 1980: 204-206)

A lo largo del tiempo ha habido una serie de transformaciones en el concepto de urbanismo. Inicialmente, era considerado como “[...] *una <cosa en sí> que puede ser entendida como tal,* (posteriormente, se concibe al urbanismo como) [...] *un punto panorámico desde el que podemos captar algunos rasgos sobresalientes de los procesos sociales que operan en la totalidad de la sociedad.*” (Opus cit: 9) Con lo cual se convierte en un espejo, en el cual se reflejan otros aspectos de la sociedad. Entonces, la preocupación por el urbanismo como <cosa en sí> va cambiando hasta llegar a preocuparse por las diferentes facetas del hombre, la sociedad y la naturaleza, el pensamiento, la ideología, la producción y distribución.

El sistema urbano cambia en su totalidad, pero sus partes se manifestarán de forma diferente según sus capacidades. Entonces, las explicaciones basadas en la búsqueda de un equilibrio homogéneo y un reajuste simultáneo, dentro del complejo sistema urbano, pueden ser engañosas. Ya que los grupos “[...] *con recursos financieros y educación, son capaces de adaptarse de modo más rápido a un cambio en el sistema urbano, y estas capacidades diferenciales con respecto al cambio son una importante fuente de desigualdad.*” (Harvey, 1980: 52-53) De lo cual subyace que, el sistema urbano se encuentra en una situación permanente de desequilibrio diferencial.

3.2 Las ciudades latinoamericanas en el siglo XXI

En Latinoamérica, los problemas más graves de las ciudades están constituidos por: la pobreza, la falta de vivienda, la informalidad, la contaminación del medio ambiente, la inadecuada provisión de agua potable y alimentos, y el déficit en la disponibilidad de transporte. En su conjunto, dichas problemáticas tienen su expresión territorial y suelen ser vistas como carencias que pueden conducir a la estigmatización de determinadas zonas y de quienes viven allí. (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999)

La población latinoamericana, a comienzos del siglo XXI, se concentra mayoritariamente en las ciudades, recibiendo a más del 75% de la población. En las áreas urbanas, persisten profundas desigualdades y “[...] se observa una concentración de la pobreza, lo cual genera problemas tales como un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa y una creciente demanda de empleos y de bienes y servicios colectivos (salud, educación, deportes, cultura), la cual debe ser atendida por las instituciones gubernamentales.” (Bodemer, 2003: 91)

Con base al Censo Fase 1 2004, podemos afirmar que el 96 % de la población del departamento de Montevideo reside en áreas urbanas y sólo el 4 % lo hace en áreas rurales. Con relación al censo de 1996 el grado de urbanización se ha reducido en un punto porcentual. (Ver anexo 1)

Según Schelotto, la ciudad debe ser entendida como “[...] toda ella, histórica, pero es también por lo mismo, toda ella contemporánea, aún en sus partes más antiguas por cuanto éstas existen en nuestro tiempo.” (Schelotto, 2003: 138)

Al afirmar el carácter histórico de las ciudades, se vislumbra la concepción de construcción y contextualización de los procesos colectivos de construcción de las ciudades. Ya que, en toda aglomeración urbana “[...] las sucesivas capas históricas que revelan estratos del proceso de construcción de la ciudad, se superponen y coexisten, revelando, en su complejidad que la ciudad constituye una elaboración cultural en permanente evolución.” (Opus cit: 139)

Las ciudades, generan la mayor parte del producto nacional e internacional de los países. Donde se destaca, que las ciudades se encuentran comunicadas entre sí, mediante redes regionales y/o globales. Estas interrelaciones se manifiestan en formas específicas de la división del trabajo, competencia por la localización, cooperación transnacional entre diferentes centros urbanos, reformas de los Estados y del sector público (desregulación y privatización de servicios públicos), aumento de la eficiencia de la administración, desconcentración y descentralización. (Bodemer, 2003)

Es preciso señalar que, el proceso de globalización de capital, producción y servicios generó un aumento de las funciones centrales en unos pocos centros (Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires y Santiago de Chile) que “[...] ocupan posiciones medias-altas en la jerarquía internacional de ciudades y forman parte de un sistema de centros que compiten por atraer el capital productivo y posibilidades de consumo, y por aumentar su capacidad de planificación y gestión económica.” (Opus cit: 91)

Asimismo, nuestras comunidades sufren “[...] una creciente fragmentación tanto social como espacial. Fragmentación creciente que evidencia fracturas tanto en la base material como en la base simbólica de las estructuras urbanas, así como también en las estructuras mentales que soportan la sociedad urbana actual.” (Schelotto, 2003: 141) Entonces, la fragmentación aparece como la contra-cara de la imagen anterior de sociedad integradora y orgánica, que estaba constituida por espacios de integración y promoción social. Imagen que era propia del latente imaginario social integrado de los años cuarenta y sesenta.

Por otra parte, “[...] en la medida que la conducta humana se sustenta en una fracción espacial del territorio - áreas, departamentos o regiones -. Ello implica la existencia de “identidades territoriales” aún en sociedades relativamente homogéneas como la uruguaya, que son resultado de una dinámica históricamente construida e interrelacionada con el resto del territorio.” (Veiga, 2003: 44)

Según Bodemer, el desarrollo urbano puede analizarse desde una visión optimista. La cual se basa en que a pesar de que la mayoría de los países latinoamericanos estén en crisis, algunas ciudades están progresivamente más bellas. Donde se vislumbra, que éstas ciudades, tienen cada vez mayor autonomía para administrar sus propios recursos y de forma más eficiente. En contrapartida, se expresa la existencia de una faceta más oscura. En el sentido que “[...] en las grandes aglomeraciones urbanas, junto a un sector de servicios moderno conectado con el mercado mundial, existe también un sector marginal que crece continuamente y se caracteriza por una infraestructura en quiebra, un alto grado de desocupación, subocupación e informalidad [...] dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales y a la educación.” (Bodemer, 2003: 92)

3.3 Procesos urbanos

El cambio de paradigma económico en los años noventa, ha contribuido al aumento de los conflictos y los procesos de segregación social en las ciudades teniendo como correlato “[...] el deterioro de las condiciones de vida y de la vulnerabilidad creciente de los grupos de bajo poder adquisitivo, el aumento de la pobreza en las regiones urbana y el agravamiento de las condiciones de vivienda.” (Bodemer, 2003:

94) Lo cual contribuye a la constitución de la segregación urbana e inequidad en el acceso a bienes y servicios sociales.

En todas las sociedades avanzadas se puede observar, en grados diversos, la configuración de las siguientes situaciones: desempleo de larga data, actividad ocupacional precaria, acumulación de múltiples privaciones en los hogares y barrios, achicamiento y aflojamiento de las redes sociales, dificultad en las formas tradicionales de seguro social y asistencia pública para remediar o frenar las penurias y el aislamiento. En su conjunto, tales situaciones constituyen las estructuras de una “nueva pobreza”. (Wacquant, 2001)

Los procesos de estructuración urbana implican la interrelación de diversos actores: unidades domésticas, unidades de producción y agencias gubernamentales. Sus acciones y decisiones se manifiestan a través de tres áreas de actividad esenciales en el proceso de desarrollo urbano. La primera de ellas sería el trabajo, la segunda la vivienda y la tercera los servicios. Por lo cual, *“Dada una determinada distribución de las oportunidades de trabajo, vivienda y servicios, los individuos tratarán de maximizar sus funciones de bienestar adoptando decisiones de compromiso en relación a las oportunidades existentes. La brecha entre sus niveles deseados de objetivos y sus niveles reales marcará posibilidades diferenciales [...] no homogéneas del ejercicio del derecho al espacio.”* (Oszlak, 1991: 37)

Las ya mencionadas brechas entre los diferentes sectores de la población y su localización residencial, ha llevado a que hombres y mujeres pugnen por un intento de “cerrar” esas brechas. Lo que ha dado lugar, en términos generales, a diferentes procesos: migraciones, configuraciones de asentamiento y movilizaciones y protestas sociales. (Opus cit)

Algunos de los problemas creados por la explosión urbana son la creación de: cinturones de favelas, cantegriles, villas miseria o las llamadas “*villas de emergencia*”. Con lo cual, se destaca la existencia de situaciones de marginalidad y pobreza vividas por un importante sector de la sociedad contemporánea. Sumado a ello, nos encontramos con un preocupante déficit de viviendas al alcance de los sectores populares. (Opus cit)

Actualmente, la pobreza *“[...] parece ser cada vez de más largo plazo si no permanente, y está desconectada de las tendencias macroeconómicas y establecida en barrios relegados de mala fama en los que el aislamiento y la alineación sociales se*

alimentan uno al otro, a medida que se profundiza el abismo entre las personas allí confinadas y el resto de la sociedad." (Wacquant, 2001: 169)

En consonancia a lo anterior, Wacquant afirma que existen nuevas formas de desigualdad urbana en todas las sociedades avanzadas del occidente capitalista. Entonces, el autor planteará que la identificación de las propiedades del régimen de marginalidad urbana, en proceso de consolidación, permitirá entender las novedades de la "nueva pobreza". Siendo la ciudad, su fuente y ámbito propio. (Opus cit)

Cabe señalar que, las discrepancias entre los niveles de bienestar deseados y los reales forman parte de los "problemas urbanos". En palabras de Oszlak, constituyen "costos sociales", que serán asumidos y resueltos de diversas formas. Por lo cual, "[...] *los procesos urbanos resultan de decisiones y no decisiones de diversos agentes, que en su interacción van definiendo un determinado patrón de ocupación y asignación del espacio.*" (Oszlak, 1991: 37)

Así, los Estados¹⁴, para abordar las formas emergentes de relegación urbana, utilizan diferentes alternativas. Una de ellas consiste en emparchar los programas existentes del Estado de Bienestar. Otra opción, regresiva y represiva, es criminalizar la pobreza por medio de la contención punitiva de los pobres en barrios cada vez más aislados y estigmatizados, así como en cárceles y prisiones. Cabe señalar que, para Wacquant la aplicación de una contención punitiva, en realidad, deja intactas las causas de la nueva pobreza. Y la última alternativa, a la polarización urbana sería la respuesta progresista, que apunte a una reconstrucción fundamental del Estado de bienestar que se adapte a las condiciones económicas y sociales emergentes. (Wacquant, 2000)

Parafraseado a Wacquant, la última opción es la única viable para enfrentar la marginalidad avanzada. Para lo cual, se necesitan "[...] *innovaciones radicales, como el establecimiento de un salario de ciudadanía (o ingreso incondicional subsidiado), que separe la subsistencia y el trabajo, expanda el acceso a la educación [...] garantice efectivamente el acceso universal a bienes públicos esenciales como la vivienda, la*

¹⁴ "[...] *la atrofia del Estado social y la hipertrofia del Estado penal son, en efecto, dos transformaciones correlativas y complementarias que comparten el establecimiento de un nuevo gobierno de la miseria cuya función es, precisamente, imponer el trabajo asalariado desocializado como una norma de ciudadanía, a la vez que proporcionan un sustituto funcional del gueto como mecanismo de control racial.*" (Wacquant, 2001: 184)

salud, el transporte, a fin de difundir los derechos sociales y frenar los efectos deletéreos de la mutación del trabajo asalariado.” (Opus cit: 186)

3.4 Ciudades fragmentadas

La disolución del espacio urbano, refiere al debilitamiento de las experiencias comunes y de una realidad compartida, como consecuencia del uso de las nuevas tecnologías. Sumado a ello, se genera un mundo virtual, por medio de la informática, donde “[...] uno está en todas partes al mismo tiempo, sin estar realmente en ninguna (...) el surgimiento de la aldea virtual tiene como contracara la disolución del espacio real y la pérdida de responsabilidad y solidaridad con la comunidad.” (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999: 28)

Las ciudades protagonizan un gran déficit de servicios y equipamiento básicos, en los barrios populares. Lo cual, da cuenta de la existencia de una ciudadanía restringida. Particularmente, en las ciudades capitales se observa que acceden a niveles adecuados de servicios colectivos, educación, salud, recreación. Mientras que, se advierten grandes carencias en el acceso a los servicios habitacionales: agua, drenaje, luz, calle. “En las ciudades, la disparidad y la polarización social suelen traducirse en una polarización espacial, segregación [...] en los centros de las ciudades, que durante mucho tiempo fueron desatendidos, surgen ahora oficinas y viviendas caras, en tanto que la población pobre se concentra en los barrios cercanos.” (Opus cit: 28-29)

Parafraseando a Schelotto, la ciudad fragmentada se caracteriza por “[...] la pérdida de la centralidad del trabajo y su incidencia desestructuradora de la vida comunitaria, las nuevas formas de socialización, generan modalidades de relacionamiento entre los individuos y grupos sociales que determinan nuevos vínculos con el espacio.” (Schelotto, 2003: 142) Específicamente, en América Latina los ingresos de las familias disminuyeron progresivamente, donde los sectores populares fueron los más afectados. Lo cual, contribuye a la ruptura de la continuidad en el circuito formal (de servicios y particularmente de vivienda) por parte de aquellos que ya no cuentan con los medios para hacerlo. Ante lo cual, nos encontramos frente a una contraposición entre ciudad formal y ciudad informal. Categorías que han sido definidas por el autor, en términos de las antiguas antinomias centro / periferia, ciudad rica / ciudad pobre, entre otras. (Opus cit)

Para conocer y entender la forma espacial que asume la ciudad debemos, “[...] *construir un puente entre los estudiosos con imaginación sociológica y los dotados de conciencia espacial o de imaginación geográfica.*” (Harvey, 1980: 16)

La primera de ellas, “[...] *permite a su poseedor comprender el escenario histórico más amplio en cuanto a su significado para la vida interior y para la trayectoria exterior de diversidad de individuos [...] el individuo solo puede comprender su propia experiencia y evaluar su propio destino localizándose a sí mismo en su época.*” Por lo cual, permite captar la historia y la biografía, así como la relación entre ambas. (Opus cit: 16)

Por otra parte, la conciencia espacial o imaginación geográfica “[...] *permite al individuo comprender el papel que tiene el espacio y el lugar en su propia biografía, relacionarse con los espacios que ve a su alrededor.*” (Opus cit: 17)

Harvey, utiliza las argumentaciones de Cassire para caracterizar las diferentes formas de experiencia espacial. Así que, expresa que en la experiencia espacial se pueden distinguir tres categorías: 1ª) espacio orgánico, es una experiencia transmitida genéticamente y biológicamente determinada; 2ª) espacio perceptual, esta formada por la síntesis neurológica de todas las experiencias sensitivas (ópticas, táctiles, acústicas y cinestésicas); 3ª) espacio simbólico, es una experiencia abstracta y el espacio es experimentado por medio de la interpretación de representaciones simbólicas. Por lo tanto, no contiene una dimensión espacial. Cabe señalar, que estos tres niveles están interrelacionados unos con otros. (Opus cit)

Para comprender la forma espacial de las ciudades, hay que contemplar el espacio social en articulación con ciertas actividades sociales. Donde se deberá integrar la imaginación sociológica con la geográfica. (Opus cit)

Entonces, considero que utilizar como estrategia de análisis la imaginación sociológica y la geográfica es una buena opción para el abordaje de los procesos urbanos. Particularmente, vinculado a la problemática de la situación de vivienda.

SÍNTESIS

Según Veiga, en el marco de la globalización existen mecanismos que articulan algunos individuos, regiones y ciudades, al mismo tiempo que excluyen a otros. Lo cual está en consonancia con las estrategias de desarrollo implementadas en los países latinoamericanos.

Lo cual se relaciona, retomando argumentaciones de Castel, con la existencia de un sector de individuos llamados supernumerarios, ya que son considerados inútiles para el mundo, por quedar fuera de la esfera del trabajo asalariado formal. Serían personas que no logran acceder a un trabajo y que por tanto no accederían a la principal forma de integración social. Sumado a ello, las sociedades viven el fenómeno de precarización de trabajo y según Sarachu se está en un proceso de flexibilización del mercado laboral, como ya he mencionado y desarrollado. Este ha producido cambios en el empleo (reducción de empleos estables, crecimiento de la subcontratación y precarización del trabajo, existencia del multiempleo); en el ingreso (flexibilidad en los contratos y la configuración de un trabajo de tiempo parcial); en la contratación (en general, se debe a la restricción de los mecanismos de negociación colectiva); entre otros.

En mi entender, nuestro país ha vivido y está viviendo dicho proceso. El cual ha sido naturalizado y legitimado, junto con el proceso de pérdida de identidad por medio del trabajo. Dichas personas, según Castel, constituyen la clientela y masa de maniobra electoral.

Una de las características de la cuestión social, es la exclusión del consumo. Lo cual, es evidente en las sociedades de mercado, donde se han mercantilizado todas las relaciones y capacidades sociales. Particularmente, el trabajo se ha mercantilizado y ha conducido a la exclusión del productor, como tal. Así el mercado deja de reconocer como miembros plenos, a gran parte de la población, quedando excluido del principal mecanismo de integración en una sociedad de mercado. Entonces, *"[...] pasan a vivir fuera o en el margen de la sociedad quienes no pueden participar en la división social del trabajo a través del intercambio de su trabajo en el mercado"*. En consonancia a ello, se configura un amplio sector de individuos despojados de sus derechos

ciudadanos y se convierten en "clientela" y masa de maniobra electoral." (Castel, 1997: 50)

Al decir de Coraggio, la homogeneización internacional de las políticas públicas implica un proceso más amplio, y este proceso "[...] librado a su propia dinámica, generará desintegración y polarización social, dentro de cada país y entre países." (Coraggio, 2004: 81) Por lo tanto, la globalización tiene como principal motor la reconstitución del capital y su mercado mundial. Pero para su realización, no operan sólo capitales sino que también lo hacen fuerzas políticas con capacidad para incidir en los resultados de la competencia. Así, el poder de incidencia y negociación en las decisiones de los procesos globales, por parte de las sociedades polarizadas y en procesos de desintegración, ha disminuido progresivamente en detrimento de aquellas, que por su poder económico, militar o estratégico, se posicionan de forma privilegiada en el ámbito internacional. (Opus cit)

Por lo cual, las políticas urbanas con referencia a los países de tercer mundo, incluido Uruguay, para ser eficaces deben "[...] tener en cuenta los niveles de heterogeneidad social al interior de las ciudades en función de sus características singulares y de las demandas de los diferentes grupos poblacionales." (Veiga, 2000: 25) Argumentación, que se complementa con la idea de que los procesos de fragmentación socioeconómica profundizan diferentes formas de segregación urbana. Contribuyendo a la generación de procesos de transformación en los valores, pautas culturales y estrategias familiares. Impulsando así, la emergencia de cambios en las situaciones de "vulnerabilidad y riesgo social", siendo los jóvenes, mujeres y grupos carenciados los más afectados. (Opus cit)

La cuestión urbana latinoamericana, no implica solamente atender a los pobres, sino también implica la gobernabilidad democrática, la competitividad dinámica y el desarrollo humano sustentable. En tal contexto, la pobreza se torna estructural y se vive en las ciudades una pobreza urbana.

Los procesos de segregación social en las ciudades tienen como correlato "[...] el deterioro de las condiciones de vida y de la vulnerabilidad creciente de los grupos de bajo poder adquisitivo, el aumento de la pobreza en las regiones urbana y el agravamiento de las condiciones de vivienda." (Bodemer, 2003: 94) Lo cual contribuye a la constitución de la segregación urbana e inequidad en el acceso a bienes y servicios sociales.

Dentro de un contexto de ajuste y estabilización macro-económica la lógica de mercado penetra en la nueva forma de las políticas sociales. Obedeciendo, las recomendaciones internacionales de focalización, descentralización y privatización. Siendo su principal objetivo la lucha a la pobreza, mediante la selectividad de grupos-meta, como beneficiarios de dichas políticas y programas públicos. Empero, si solo se compensa, se terminará perpetuando las situaciones de pobreza y emergencia en la que vive gran parte de la población.

Debate central del trabajo

La discusión central del presente trabajo se enmarca en la contradicción existente entre, los postulados de ampliación de derechos sociales en el contexto de recorte presupuestal de los Estados, y lo que ocurre en la realidad. Es decir, la contradicción entre el discurso referido a las políticas y programas públicos que “dicen” contribuir al fortalecimiento de derechos sociales y su ampliación; y los resultados obtenidos. Estando estos muy distantes de la efectivización de los derechos sociales de las personas por medio de la ejecución de política sociales y programas públicos que no logran constituirse en un verdadero instrumento de efectivización de los derechos sociales.

“[...] el argumento de Marshall según el cual las personas sólo pueden ser miembros plenos y participativos de la vida social en la medida en que sus necesidades básicas sean satisfechas es hoy tan fuerte como siempre.” (Kymlicka, 1997:8) Entonces, las políticas sociales como vías de efectivización de derechos y realización de necesidades sociales, deberían pugnar por que dicho argumento se cumpla.

A modo de ejemplo, el Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 plantea dentro de sus objetivos y metas (ver anexo 3) *“Ajustar la oferta de viviendas a las necesidades habitacionales reales, atendiendo tanto a la reorganización del stock existente como a la generación de vivienda nueva.”* (Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009: 126) Lo cual, se contradice con las formas reales de acceso a las viviendas y eventual permanencia. Ya que la vivienda se ha convertido en un a mercancía a la cual se accede en el mercado, con sus reglas.¹⁵

¹⁵ *“[...] las características de la situación socio - económica de los últimos años reseñada anteriormente, ha impactado fuertemente en lo habitacional, traduciéndose en dificultades para el acceso y la permanencia en las*

La temática de las políticas de vivienda debe ser analizada teniendo presente que ella no escapa a la lógica neoliberal de las actuales políticas sociales. Cabe señalar que, los Planes Quinquenales de Vivienda se desarrollaron en el marco de la reforma social y económica del estado, como alternativa de acceso a la vivienda para quienes habían permanecido excluidos de las diversas modalidades de producción de vivienda a cargo fundamentalmente del BHU o de las intendencias. (Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009)

E teoría, dichas políticas dan cuenta de aspectos comprometidos con los objetivos enunciados de equidad y justicia social. Aunque, en realidad “[...] los procesos de exclusión social se vieron reforzados negativamente con los programas de vivienda realizados por el Ministerio. La construcción de una política de vivienda donde se priorizaron criterios de carácter economicista, se tradujo en planes cuyas metas (de carácter cuantitativo) nunca se cumplieron en su totalidad, transformándose en documentos muertos.”(Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009: 57)

En consonancia a lo anterior, podemos afirmar que los Planes Quinquenales de Vivienda, al generar un amplio abanico de posibles soluciones y al menor costo posible está aplicando la lógica de la matriz neoliberal. Donde, no se vislumbra un interés por entender la totalidad del complejo problema habitacional de las familias uruguayas.

¿De qué forma es concebida la vivienda en las actuales políticas sociales?

La vivienda es uno de los principales satisfactores de las necesidades humanas (protección y subsistencia) y ya desde la Constitución es reconocida en nuestro país como un derecho para toda persona, como forma de desarrollo integral de la misma. Sin embargo si bien constituye un derecho social, el hecho de que se considere principalmente su condición de mercancía, ha generado que el acceso a la misma este fuertemente condicionado por intereses privados.

Es preciso señalar que, la situación habitacional “[...] no solo satisface la necesidad de protección sino que tiene, en su carencia o satisfacción, un grupo de efectos significativos, que se dan en la conducta personal, en la dinámica familiar, en las condiciones de integración social.”(Machad, 1998:23)

viviendas para alrededor del 40 % de la población, debido a la necesidad de orientar el ingreso fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de sobrevivencia” (Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009: 79)

En la sociedad capitalista, la vivienda es considerada como una mercancía que posee un valor de uso y un valor de cambio en el mercado. Vislumbrándose, que tradicionalmente las políticas habitacionales responden a criterios económicos y financieros sin considerar las diferentes necesidades de las personas, según momento histórico y contexto económico y sociocultural. Entonces, se han diseñado políticas habitacionales sin conocer las realidades de las personas, sin un previo conocimiento de las necesidades sentidas de la población, en relación a sus posibilidades. Lo cual, ha conducido, según Machado, a que sean políticas altamente asistenciales, fragmentarias y desiguales.

Por lo cual, no se contribuye al ejercicio del derecho a la ciudad, sino que se pretende paliar los efectos negativos de la cuestión social. Así, se realizan intervenciones que sólo atienden la inmediatez sin poseer una planificación integral y sostenida en el tiempo. En términos de Baráibar los sectores pobres acceden a prestaciones pobres y a corto plazo. Ya sea en materia de vivienda, servicios públicos y ocupaciones laborales

Contrariamente, una política habitacional “[...] deberá constituirse como un espacio de creación y ampliación de ciudadanía asegurando la realización de las necesidades habitacionales para todas las personas con un acceso y permanencia en igual dignidad.” (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009: 98)

Limitaciones en el ejercicio del derecho a la ciudad

El trabajo, la vivienda y los servicios son los escenarios donde se generan los procesos de desarrollo urbano. Por lo cual, “*Dada una determinada distribución de las oportunidades de trabajo, vivienda y servicios, los individuos tratarán de maximizar sus funciones de bienestar adoptando decisiones de compromiso en relación a las oportunidades existentes. La brecha entre sus niveles deseados de objetivos y sus niveles reales marcará posibilidades diferenciales [...] no homogéneas del ejercicio del derecho al espacio.*” (Oszlak, 1991: 37)

Según el lugar que las personas ocupen en la división socio-técnica del trabajo y su trayectoria sociocultural, será el lugar del espacio urbano que ocupará y la forma en cómo lo hará. Es decir, tendrán posiciones diferenciales para el ejercicio o no de sus derechos como ciudadanos pertenecientes a una misma sociedad.

Retomando las argumentaciones de Marshall, el autor plantea como hipótesis sociológica la existencia de una igualdad humana básica asociada al concepto ciudadanía. Al decir del autor, “[...] cuando todos reclaman el disfrute de esas condiciones, están pidiendo que se les admita a compartir la herencia social, lo que a su vez, significa exigir un puesto como miembro de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadano.” (Marshall, 1991: 20)

La contracara de dichos postulados, es que en nuestro país se han acentuado los procesos segregación residencial. Los cuales se caracteriza, en parte, por la pérdida de contacto cotidiano entre personas que poseen diferentes posiciones socioeconómicas y culturales. Lo cual se agrava con la existencia de una distribución desigual de los servicios en calidad y cantidad.

En Uruguay, históricamente, el crecimiento económico no ha ido acompañado de una igualitaria distribución. Contribuyendo así, a incrementar los niveles de polarización social y a acentuar las brechas entre ricos y pobres.

¿Cómo hablar de ampliación de derechos, referidos al acceso a la ciudad, si gran parte de nuestra población realmente no logra ejercerlos?

Habría que repensar el rol del Estado y pugnar por la implementación de políticas integrales y dejar de buscar soluciones por medio de intervenciones aisladas, atomizadas. Ya que el tema de la vivienda no debe pensarse como una prestación material, sino como parte de un derecho relacionado al acceso a servicios y a la educación. Donde la política social sea entendida y asumida como “[...] *práctica social y sistema institucional constructor de ciudadanía en la medida en que sea habilitante para que los supuestos sujetos de derecho se conviertan en tales.*” (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009: 102)

Territorio e individuos: ¿de qué forma se vinculan?

El territorio donde viven las personas pertenecientes a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, se ha constituido en el lugar estable y habitual de interacción social. (Baráibar, 2007)

Con referencia a los servicios sociales, las zonas marginales se caracterizan por la escasez de servicios públicos (hospitales, vigilancia policial, inadecuación de los medios de transporte) lo cual contribuye a incrementar los niveles de segregación residencial.

“[...] el derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de salud, el transporte o los servicios públicos.” (Oszlak, 1991: 24) A partir de ello, el autor plantea que mientras los bienes y servicios estén distribuidos desigualmente en el espacio, las oportunidades de acceso estarán determinadas por el lugar de residencia de las personas, así como la eventual satisfacción de necesidades.

En consonancia con lo anterior, como ya he mencionado, Kaztman afirma que la separación física reduce el capital social de los pobres, pero no los defiende de la penetración de las propuestas de consumo. Por eso, la declinación de su portafolio de activos (donde el capital social es muy importante) implica menos medios para alcanzar metas más altas. (Kaztman, 1999) Al hablar de capital social, se hace mención a una dimensión social que está arraigada a una territorial. Entonces, la distancia física contribuye a profundizar las situaciones de vulnerabilidad de quienes se encuentran con menos herramientas, para hacer frente a los desafíos de la vida en sociedad. Ya que los vínculos relacionales de las personas son parte del proceso de producción y reproducción social. Cuando estos vínculos existen y se encuentran fortalecidos actúan como potencializadores, empero cuando no existen o son débiles son inhibidores.

“Síntesis de la síntesis”

En primer lugar, es preciso aclarar que las sub-divisiones de la precedente síntesis es sólo una forma de ordenarla, siendo fundamental para su comprensión considerar el contenido de la síntesis en su globalidad.

Por otra parte, me interesa dejar asentado en unas breves líneas una posible estrategia de intervenir en la realidad. Para la cual tomaré las argumentaciones ya desarrolladas en el cuerpo del trabajo. Considero que es una forma de pensar y repensar nuestras futuras y presentes intervenciones. Así como contribuir a una consideración diferente de las problemáticas sociales y sus abordajes.

Las problemáticas sociales en las ciudades, no pueden *“[...] resolverse incrementalmente, por microintervenciones desde la sociedad civil o con programas públicos asistenciales, sino que requiere acciones públicas sostenidas, en la interfase entre estado y sociedad y con sentido civilizatorio e incluyente”*. (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999: 50)

“En opinión de Marshall, la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía [...] “Allí donde alguno de estos derechos sea limitado o violado, habrá gente que será marginada y quedará incapacitada para participar.” (Kymlicka, 1997:8)

En mi opinión, se debería pugnar por la generación de políticas que hagan frente a la actual coyuntura habitacional de nuestro país. Atendiendo la totalidad del fenómeno, así como las formas de concreción. Donde debería construirse una mirada integral, contextualizada y crítica, la cual debería ir acompañada con programas flexibles y que acompañen los procesos.

Para ello, habría que superar las contradicciones existentes entre *“[...] el diseño de las políticas públicas de vivienda, focalizadas hacia los sectores de menores ingresos con productos pobres para pobres que, en vez de atender la pobreza, la acusa y la guetiza.” (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009: 63-64)*

Cabe señalar que, contribuir al ejercicio de los derechos sociales es un primordial objetivo del Trabajo Social. En tal sentido, *“À medida que os directos se realizam, alteram o modo como as relações entre os indivíduos sociais se estruturam, contribuindo na criação de novas formas de sociabilidade, em que o outro passa a ser reconhecido como sujeito de valores, de interesses, de demandas legítimas, passíveis de serem negociadas e acordadas.” (Iamamoto, 2000: 78).*

Bibliografía

- Baráibar, Ximena (2007) "Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia" en *Revista Escenarios* (Montevideo), Vol. 7, N° 12.
- Bodemer, Klaus, Coraggio, José Luis, Ziccardi, Alicia 1999 "Las Políticas Urbanas a inicios del Nuevo Siglo", en *Publicaciones de la Red del Programa URB-AL, Políticas Sociales Urbanas. Políticas Sociales Urbanas* (Montevideo), N° 5.
- Castel, Robert 1997 (1995) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires: Paidós)
- Comisión Administrativa del Poder Legislativo 2001 "Constitución de la República Oriental del Uruguay" (Montevideo)
- Coraggio, José Luis 2004 (2004) *De la emergencia a la estrategia. Más allá del "alivio de la pobreza"* (Buenos Aires: Espacio Editorial)
- Fleury, Sonia 1997 (1997) *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina* (Buenos Aires: Lugar Editorial)
- Fleury, Sonia y Molina, Carlos 2002 "Modelos de protección social", en *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social* (Montevideo)
- Harvey, David 1980, (1977) *Urbanismo y desigualdad social* (México: Siglo veintiuno)
- Iamamoto, Marilda (2000) *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional* (San Pablo: Cortez)
- Kaztman, Rubén 2003 "La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana", en *Revista CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo* (Santiago de Chile), N° 59.
- Kaztman, Rubén 1999 "Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo", en *CEPAL* (Montevideo)
- Kymilcka, Will. 1997 "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *Revista La Política* (Montevideo)
- Machado, Gustavo 2001 "Pobreza urbana, políticas sociales de vivienda y participación social" en *Revista Regional de Trabajo Social* (Montevideo), Vol. 15, N° 21.

- Marshall, Thomas Humphrey 1991, 1998, 2007 (1950) *Ciudadanía y clase social*. (Madrid: Alianza)
- Midaglia, Carmen 1997 “Reforma del estado en el campo social: elementos para una discusión”, en *Revista de Ciencias Sociales* (Montevideo), N° 2.
- Moreira, Constanza 2001 (1997) “La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia” en Calame, Pierre y Talmant, André (comp.) *Con el Estado en el corazón* (Montevideo: Trilce)
- Oszlak, Oscar 1991 (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano* (Buenos Aires: HVMANITAS)
- Pastorini Alejandra 2005 (2005) “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría concesión-conquista” En *Libro Temas de Trabajo Social* (Montevideo: DTS-FCS-UdelaR)
- Rivoir, Ana Laura 2001 “Políticas urbanas y participación ciudadana. Nuevas formas de gestión descentralizada en Montevideo, en *Revista de Ciencias Sociales* (Montevideo), N° 19.
- Sarachu, Gerardo, 1998 “Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores: experiencias en el sindicalismo uruguayo”, en *Textos de Maestría* (Río de Janeiro)
- Schelottos, Salvador 2003 (2003) “Apuntes latinoamericanos sobre las transformaciones en las ciudades y los territorios” en Acuña, Carlos y Riella, Alberto (comp.) *Territorio, Sociedad y Región. Perspectivas desde el desarrollo regional y local* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)
- Schettini, Patricia y Sarmiento, Julio 2000 (2000) “Relación entre trabajo, ciudadanía y democracia. Transformaciones del nuevo régimen social de acumulación” en Cortazzo Inés y Moise Cecilia (comp.) *Estado, salud y desocupación. De la vulnerabilidad a la exclusión* (Buenos Aires: Paidós)
- Sottoli, Susana 2000 “La política en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia” en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* (Montevideo), N° 68.
- Veiga, Danilo 2000 (2000) “Notas para una agenda de investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana” en Torres, Ana Clara (comp.)

Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores (Buenos Aires: CLACSO)

- Veiga, Danilo 2003 (2003) “Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay” en Acuña, Carlos y Riella, Alberto (comp.) *Territorio, Sociedad y Región. Perspectivas desde el desarrollo regional y local* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)
- Vescovi, Enrique 1989 (1975) *Introducción al derecho* (Montevideo: IDEA)

Recursos tomados de la Web

- Bodemer, Klaus 2003 “Las ciudades latinoamericanas a comienzos del siglo XXI”, en *Entre globalización, la fragmentación y el renacimiento* (Montevideo), Nº 11. Última consulta: 31/10/2010. En: < <http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/.../Dossier/11-bodemer.pdf> >.
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección Nacional de Vivienda “Plan de Quinquenal de Vivienda 2005-2009” Última consulta: 16/01/2010 En: < http://www.cgn.uy/presupuestos/presupuestos2005/02ppe/cuadros/documentos/planquinquenalviv2005_2009.pdf >.
- Instituto Nacional de Estadística “Censo Fase 1 2004” Última consulta: 01/12/2010 En: < <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Estudios%20Tematicos/AsentamientosIrregulares%20v%20ultima.pdf> >
- PIAI, “Relevamiento de asentamientos irregulares 2005-2006” Última consulta: 01/12/2010 En: < <http://www.ine.gub.uy/piai3piai.pdf> >

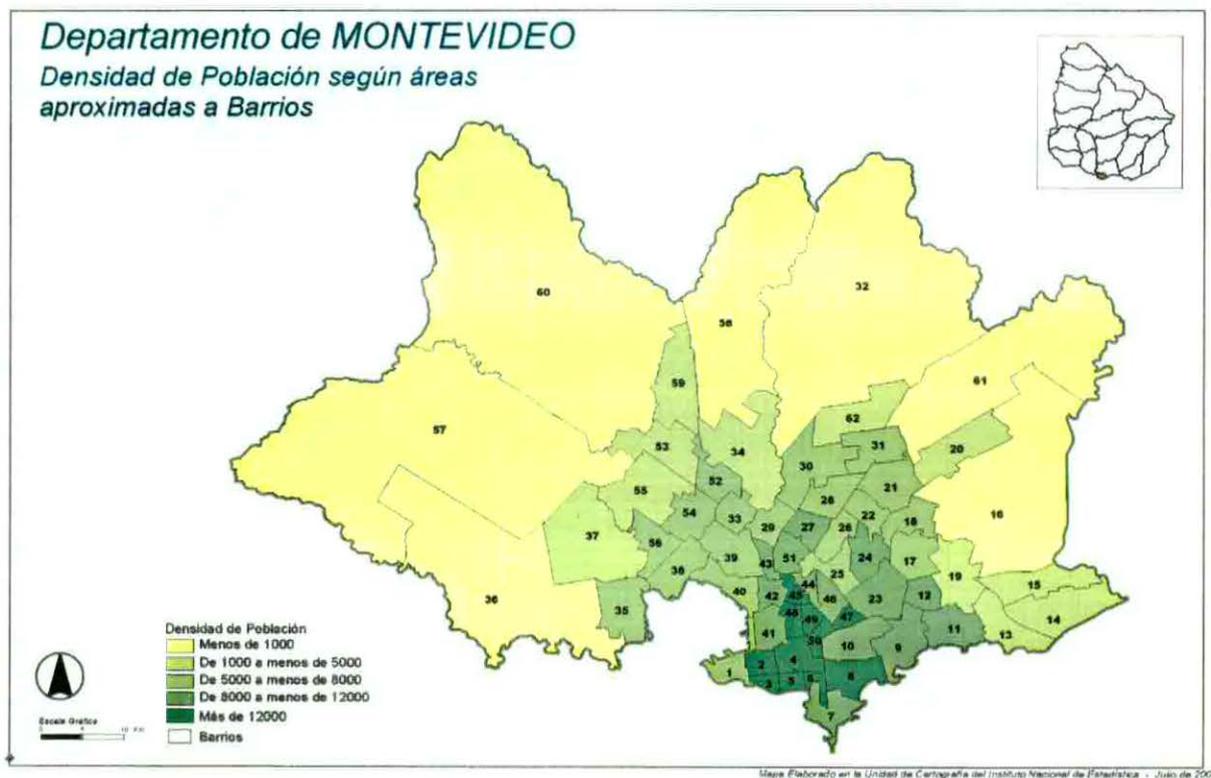
ANEXOS

ANEXO 1: INE CENSO FASE 1- 2004

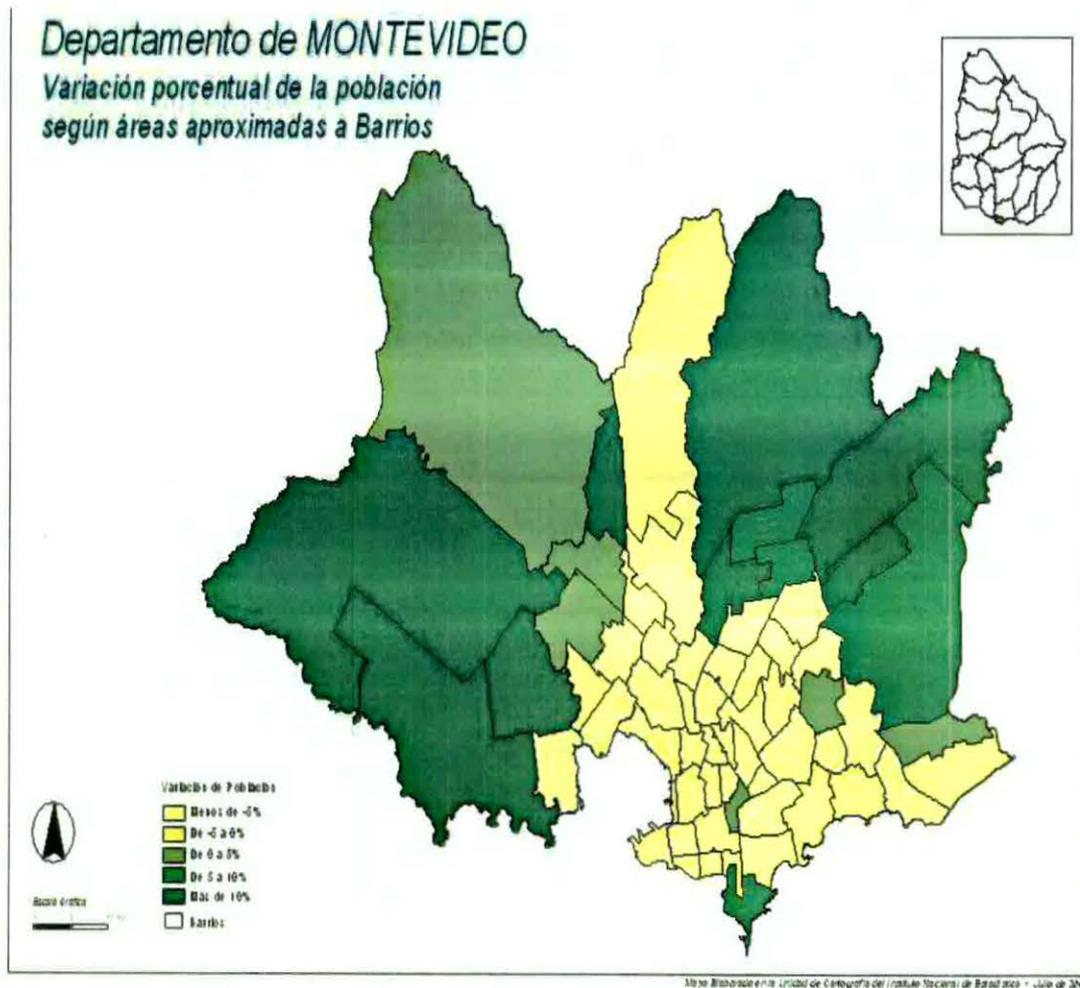
Departamento de Montevideo			
Población	Hombres	Mujeres	Viviendas
1.325.968	618.271	707.697	499.252

1.1 Departamento de Montevideo. Densidad bruta de población (Hab./Km2) en 2004, según áreas aproximadas a Barrios.

Densidades agrupas en 5 categorías y cada barrio identificado con un número.



1.2 Departamento de Montevideo. Variación Porcentual de la población entre los años 1996 y 2004, según áreas aproximadas a Barrios Variaciones agrupadas en 5 o 6 categorías y cada barrio identificado con un número.



PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN, SEGÚN ÁREA 1996 y 2004		
ÁREA¹⁶	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN	
	1996	2004
TOTAL	100.0	100.0
URBANA	97.2	96.1
RURAL	2.8	3.9

¹⁶ La clasificación en área urbana y rural responde a la utilización de criterios basados en la Ley N° 10.723 del 21 de abril de 1946 denominada Ley de Centros Poblados y modificaciones posteriores.

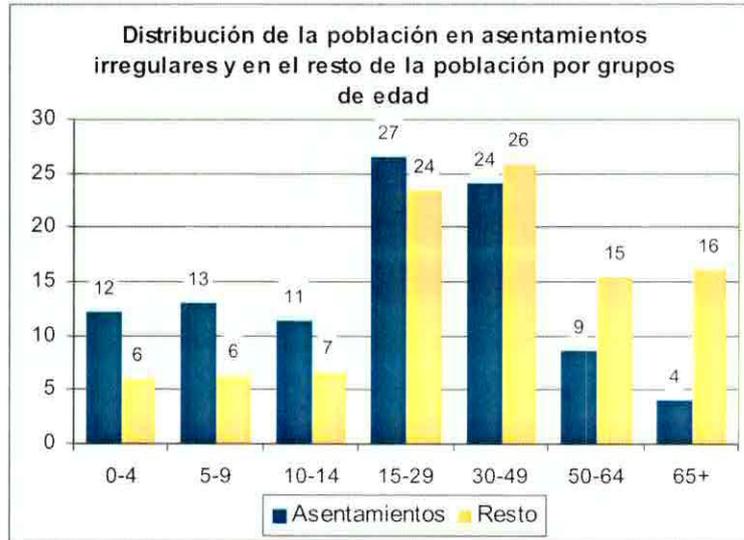
POBLACIÓN Y PORCENTAJE DE VARIACIÓN INTERCENSAL, SEGÚN SELECCIÓN DE BARRIOS CON MAYOR Y MENOR CRECIMIENTO POBLACIONAL. 1996 y 2004.

<i>ÁREAS APROXIMADAS A BARRIOS</i>	<i>POBLACIÓN</i>		<i>PORCENTAJE DE VARIACIÓN INTERCENSAL</i>
	<i>1996</i>	<i>2004</i>	
TOTAL	1.344.839	1.325.968	-1,4
VILLA GARCÍA, MANGA RURAL	17.044	28.461	67,0
CASAVALLE	28.937	36.450	26,0
MANGA, TOLEDO CHICO	19.320	23.781	23,1
CASABÓ, PAJAS BLANCAS	25.091	30.712	22,4
LA PALOMA, TOMKINSON	32.956	40.196	22,0
PASO DE LA ARENA	20.172	23.012	14,1
BARRIO SUR	13.600	11.980	-11,9
VILLA ESPAÑOLA	27.115	23.849	-12,0
LA BLANQUEADA	10.840	9.493	-12,4
VILLA MUÑOZ, RETIRO	16.651	14.403	-13,5
REDUCTO	16.606	14.259	-14,1
CIUDAD VIEJA	15.805	12.911	-18,3

1.3 Distribución de la población en asentamientos irregulares y en el resto de la población por grupos de edad

El departamento de Montevideo, que representa poco más del 40 por ciento del total de población del país, concentra al 76.6 por ciento de la población residente en asentamientos irregulares.

Esta población presenta una estructura por edades predominantemente joven en relación con el resto de la población del departamento. El porcentaje de niños de 0 a 9 años duplica al registrado en el resto (25 por ciento y 12 por ciento respectivamente) Por su parte, los adolescentes y jóvenes en asentamientos irregulares también presentan un porcentaje significativamente superior al de sus pares del resto de la población: 38 por ciento contra 31 por ciento.

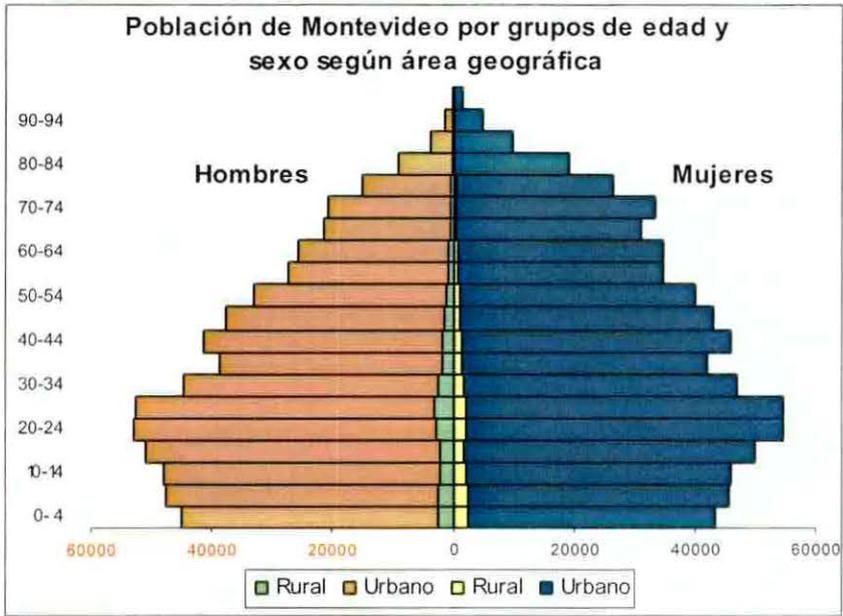


1.4 Población en asentamientos irregulares por sexo, según grupos quinquenales de edades.

Cuadro 2a.- Población en asentamientos irregulares por sexo, según grupos quinquenales de edades.

GRUPO DE EDADES	P O B L A C I Ó N		
	Total		
	Total	Hombres	Mujeres
Total	133.545	67.184	66.361
0 a 4	16.286	8.346	7.940
5 a 9	17.505	9.006	8.499
10 a 14	15.160	7.746	7.414
15 a 19	12.768	6.422	6.346
20 a 24	11.313	5.542	5.771
25 a 29	11.358	5.652	5.706
30 a 34	9.910	5.072	4.838
35 a 39	8.099	4.075	4.024
40 a 44	7.882	4.038	3.844
45 a 49	6.251	3.140	3.111
50 a 54	5.089	2.585	2.504
55 a 59	3.600	1.827	1.773
60 a 64	2.875	1.400	1.475
65 a 69	2.010	902	1.108
70 a 74	1.586	722	864
75 a 79	965	396	569
80 a 84	572	218	354
85 a 89	205	59	146
90 a 94	85	25	60
95 o más	26	11	15

Fuente : INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - CENSO FASE I 2004



ANEXO 2: RELEVAMIENTO DE ASENTAMIENTO IRREGULARES 2005-2066 - PIAI -

	TOTAL DE ASENTAMIENTOS	TOTAL DE ASENTAMIENTOS
	Relevamiento 1998/2000	Relevamiento 2006
MONTEVIDEO	364	412
RESTO DEL PAÍS	100	264
TOTAL	464	676

Fuente: PIAI

	VIVIENDAS EN ASENTAMIENTOS	PERSONAS EN ASENTAMIENTOS	POBLACIÓN TOTAL	%
MONTEVIDEO	39.116	144.707	1.325.968	11
RESTO DEL PAÍS	14.522	51.065	1.915.035	3
TOTAL	53.638	195.772	3.241.003	6

Fuente: PIAI

**ANEXO 3: OBJETIVOS Y METAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE, PARA EL
QUINQUENIO 2006-2009**

El objetivo general, es: *“Al Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Vivienda, le compete la generación de una política habitacional, creando las condiciones que permitan el acceso y permanencia a la vivienda de todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores sociales más carenciados.”* (Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009: 125)

<u>Objetivos particulares</u>	<u>Metas: para lograr los objetivos</u>
<p><i>“Ajustar la oferta de viviendas a las necesidades habitacionales reales, atendiendo tanto a la reorganización del stock existente como a la generación de vivienda nueva.”</i> (Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009: 126)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Colaborar activamente para la creación de un sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento permanente de la situación habitacional. 2. Establecer los criterios de subsidios en función de las necesidades y características socio-económicas y culturales de los destinatarios. 3. Mejorar la utilización de la inversión histórica de la comunidad potenciando el afincamiento y la permanencia de la población en centralidades y áreas intermedias. 4. Disminuir el déficit cualitativo de la producción habitacional pública y privada existente mediante el mejoramiento, la ampliación, el mantenimiento y la

	<p>formalización dominial.</p> <p>5. Posibilitar la permanencia de las familias con créditos de vivienda otorgados por el BHU y con disminución de ingresos mediante subsidios a la permanencia.</p> <p>6. Generar nuevo estoc habitacional adecuado a las características culturales, sociales y de distribución territorial, reales de las familias propiciando la construcción de nuevas viviendas, servicios habitacionales e infraestructura</p> <p>7. Incentivo a la investigación para vivienda de interés social.</p> <p>8. Incentivo a la oferta de viviendas en alquiler con calidades y precios adecuados.</p>
<p><i>“Diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial.”</i> (Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009: 126)</p>	<p>1. Reestructurar el estoc habitacional contribuyendo a mitigar los actuales procesos de segregación social y fragmentación territorial</p> <p>2. Orientar y realizar intervenciones sociales en el marco de los programas habitacionales que viabilicen los procesos de integración.</p> <p>3. Atención a la emergencia social con soluciones transitorias, para su posterior integración a programas definitivos adecuados.</p>

<p><i>“Obtener y administrar los recursos públicos que efectivicen la política habitacional y orientar el ahorro privado en sentido convergente.” (Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009: 126)</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración Integral del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. 2. Disminuir la morosidad de los créditos otorgados y a otorgar.
<p><i>“Desarrollar una permanente colaboración e interlocución con otros organismos del estado para el desarrollo e implementación de las políticas de hábitat, a escala nacional, departamental y local.” (Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009: 127)</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Articular las políticas habitacionales con el resto de las políticas sociales y productivas en el territorio. 2. Generar un espacio de coordinación permanente con las autoridades locales, potenciando su papel de gestores de las políticas habitacionales y colaborar en el desarrollo de los planes de vivienda departamentales.
<p><i>“Articular las acciones del estado con los agentes privados con incidencia en la problemática.” (Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009: 127)</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ejercer la regulación y contralor de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda. 2. Estimular la inversión de capitales privados en vivienda de interés social.

Fuente: Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009