#4

Documento de Trabajo del IPES
Monitor Social del Uruguay

Asentamientos irregulares montevideanos: La desafiliación resistida

María José Álvarez Rivadulla

IPES

Universidad Católica
DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY

EMBAJADA DE ESPAÑA EN URUGUAY
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

CDD 300
ISSN: 1510-5628

Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social del Uruguay Nº4

Uruguay asiste a una radical transformación de su matriz social y de sus mecanismos de integración social. El Monitor Social del Uruguay recoge los aportes de los investigadores del IPES a la comprensión de dichas transformaciones y de la realidad actual del Uruguay social. Este Monitor pretende aportar información y análisis que permita el seguimiento de la situación social de los uruguayos. Mediante tales aportes se busca contribuir a modelar agendas sociales así como lograr una mejor comprensión de las dinámicas económicas y sociales que operan en la producción de desigualdad, pobreza y exclusión social del Uruguay.

Programa IPES
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Católica del Uruguay
Dep. Legal 326.861

© 2000, Universidad Católica del Uruguay
Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

Asentamientos irregulares montevideanos:

La desafiliación resistida

María José Alvarez Rivadulla

Monografía de grado

Facultad de Ciencias Sociales
UdelaR
Diciembre 2000

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 7
1. MONTEVIDEO: LA CIUDAD QUE CRECE EN SILENCIO Y SIN PERMISO. 8
2. ¿UN FENÓMENO AISLADO? 10
2.1 “ENTRE VISILLOS”. VESTIGIOS DE LA “SUIZA DE AMÉRICA”. 10
2.2 ¿UN “PAÍS DE CERCANÍAS”? 11
3. ASENTAMIENTOS Y CANTEGRILES: ALGO MÁS QUE UN NUEVO CONCEPTO. 16
3.1 ALGUNAS DIFERENCIAS. 16
3.2 LA "CUESTIÓN SOCIAL" EN NUESTROS DÍAS. 18
4. VULNERABILIDAD vs. POBREZA: ALGO MÁS QUE UN NUEVO CONCEPTO. 21
4.1 AMÉRICA LATINA, POBREZA Y VULNERABILIDAD 21
4.2 ACTIVOS Y ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES 23
4.3 EXCLUSIÓN, VULNERABILIDAD E INTEGRACIÓN 25
5. ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y VULNERABILIDAD. 27
5.1 INCERTIDUMBRE E INTERSTICIOS INSTITUCIONALES 27
5.2 PROCESOS DE VULNERABILIZACIÓN EN LOS ASENTAMIENTOS. 29
6. DESAFILIACIÓN: EL IMPULSO Y SU FRENO. 33
6.1 ACTIVOS O LAZOS DE INTEGRACIÓN 33
6.2 EROSIÓN DE LAZOS. 36
7. EL ESTADO: ¿UN ACTOR SECUNDARIO? 41
7.1 ¿VOLVER AL ESTADO SOCIAL? 41
7.2 POBREZA - VULNERABILIDAD: ALGO MÁS QUE UN PROBLEMA DE NOMBRE. 42
7.3 PERSPECTIVAS 42
8. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA: 45
8.1 FUENTES DE INFORMACIÓN 47
ANEXO 48

“Aquí sufren- contestóme él- las tristes almas de aquellos que vivieron sin merecer alabanza ni vituperio, y a quienes está reservada esta triste suerte. Están confundidas entre el perverso coro de los ángeles que no fueron rebeldes ni fieles a Dios, sino que sólo vivieron para sí. El Cielo los lanzó de su seno por no perder hermosura, y hasta el profundo Infierno se niega a recibirlos, por la gloria que con ello podrían reportar los más culpables.”

La Divina Comedia. El Infierno. Canto III. (Dante Alighieri).

El drama del Lazarillo es que no hay lugar para el perfil sociológico que él encarna en el país que él habita (...) Entonces él juega en los márgenes, porque el margen es el único espacio donde puede desplegar sus talentos.”

“Les marginaux dans l´histoire”. (Robert Castel)

“De modo que el objetivo era (y sigue siendo) calibrar este nuevo dato contemporáneo: la presencia, se diría que cada vez más insistente, de individuos ubicados como en una situación de flotación en la estructura social, que pueblan sus intersticios sin encontrar allí un lugar asignado.”

“Las metamorfosis de la cuestión social”. (Robert Castel)

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas los asentamientos irregulares han crecido de un modo sostenido y acelerado en el Uruguay, siguiendo una tendencia latinoamericana. En este trabajo se ha optado por analizar esta realidad para el caso de Montevideo, que es donde el fenómeno es cuantitativamente más relevante.

Los asentamientos irregulares montevideanos han crecido a un ritmo de aproximadamente un 10 % acumulativo anual en los últimos años. Se ha triplicado el número de sus viviendas en tan sólo una década (84-94) (INTEC, 1995). El total de población que habita en los mismos asciende a más de 120.000 personas, es decir que se trata de aproximadamente un 10% del total de la población capitalina (INE, 1998).

Estas cifras pueden resultar contradictorias con algunos de los indicadores macrosociales que ubican al Uruguay en un lugar privilegiado respecto a sus pares latinoamericanos así como respecto a su propia realidad en años anteriores.

Esta aparente contradicción puede ser resuelta si se analizan cuidadosamente las transformaciones que atraviesan la estructura misma de nuestra sociedad. Si en lugar de observar este fenómeno aisladamente se adopta una mirada societal, de los procesos que generan o erosionan los lazos de integración social, puede verse a los asentamientos como una de las muestras de los procesos de vulnerabilización de la sociedad uruguaya que permanecen ocultos en los indicadores macro.

"La "cuestión social" puede caracterizarse por la inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión de una sociedad." (Castel, 1997: 29) Ante el mencionado crecimiento de los asentamientos irregulares en Montevideo, ¿es posible mantener la cohesión o la segregación residencial es inminente? Más allá (o más acá) de tan "durkheimiana" pregunta, el objetivo de este trabajo es hipotetizar sobre algunos de los procesos que ponen en peligro la integración de la ciudad así como las resistencias a los mismos.

En el primer capítulo se brinda una mirada descriptiva del fenómeno en estudio, haciendo referencia a algunas de las características más sobresalientes del mismo. En el segundo, se enmarca a los asentamientos irregulares en una sociedad que muestra otros signos de vulnerabilización. La caracterización de este tipo de ocupaciones irregulares de tierras como un nuevo fenómeno, distinto a su antepasado cantegril, es el objeto del tercer capítulo. Más adelante, en el siguiente capítulo, se discuten y explicitan las categorías teóricas utilizadas para construir el problema en estudio, planteando la riqueza de combinar dos tradiciones teóricas. Por su parte, el capítulo cinco explota las categorías seleccionadas, para el análisis de nuestro fenómeno concreto. Los procesos de erosión de lazos que sufre la población de los asentamientos irregulares así como las resistencias que oponen a los mismos, son abordados en el capítulo seis. Finalmente, en el séptimo y último capítulo se hace referencia al rol del Estado en relación al fenómeno

MONTEVIDEO: LA CIUDAD QUE CRECE EN SILENCIO Y SIN PERMISO. 1.

Los últimos rayos de sol recortan las figuras de un grupo de personas que termina de quemar el basural que hasta el día anterior ocupaba ese terreno, mientras otro puñado, principalmente mujeres y niños, se congrega en torno a una gran olla bajo la cual una fogata calienta las manos y lo que será la cena para todos. Un improvisado toldo cubre bolsos, cajas y cacharros. Tal vez sean desalojados esa misma noche, tal vez haya un enfrentamiento violento con la policía, tal vez en un año ya hayan construido su lugar en el mundo.

En los últimos tiempos Montevideo ha asistido a más de una escena similar a ésta. Los asentamientos irregulares crecen a un ritmo mucho mayor que el resto de la ciudad. Según los estudios al respecto, la tasa de crecimiento en los últimos 15 años ha sido seguramente mayor al 10 % acumulativo anual. En la década 84-94 el fenómeno se triplicó. Mientras la capital ha crecido a una tasa media anual del 2.3 0/00 en el período intercensal 86-96, su periferia lo ha hecho a una tasa media anual del 8.8 0/00. "El 94% de la población de los asentamientos se ubica en la periferia y representa el 37% de su población." (Lombardi, 1999:90)

De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística, el total de población de los asentamientos irregulares en Montevideo asciende a 124.716 personas, esto es, alrededor de un 10% del total de la población del departamento. (INE, 1998) El número de viviendas es otro dato revelador del crecimiento del fenómeno. Según datos de INTEC, mientras en 1984 llegaban a 2541, en 1990 el número había crecido a 4835 y en 1994 a 7013. (INTEC, 1995) Por su parte, el INE registra 30208 viviendas en 1996. (INE, 1998) Si bien los estudios del INTEC y del INE no son estrictamente comparables, lo importante es que los datos hablan del crecimientos sostenido y acelerado del fenómeno en los últimos años.

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

Con el término asentamientos irregulares se hace referencia a un conjunto de edificaciones que han sido construidas por sus propios habitantes, sobre terrenos ilegalmente ocupados, que presentan condiciones materiales deficientes dado que los servicios no se corresponden con el crecimiento poblacional que estos conglomerados han tenido en los últimos tiempos. Los terrenos ocupados, al constituir los intersticios de la trama urbana disponibles, no son en muchos casos aptos para viviendas ya sea porque se encuentran a la orilla de arroyos que además de estar contaminados se desbordan, porque son inundables o porque constituyen área rural. Esto supone una **situación disfuncional, de riesgo, para la ciudad en su conjunto.**

La población de los asentamientos aparece claramente diferenciada de la media de Montevideo (ver Anexo, gráfico I). Es más joven que la del promedio de la ciudad. La

población de 17 años o menos llega a un 47,6% del total mientras que si se toma en cuenta el total de la población capitalina, el mismo recorte etario constituye solamente un 26,3%. Es ésta una población de bajos ingresos. Muestra de ello es que el ingreso medio de la población de los asentamientos cae en el cuartil más pobre de Montevideo. (Lombardi, 1999: 94) Por otra parte, el tamaño promedio de los hogares es de 5.5 (si no se cuentan los unipersonales ni los compuestos) mientras que el de Montevideo es de 3.1. (Lombardi, 1999: 94) Esto tiene incidencia en un menor ingreso per cápita.

Las ocupaciones irregulares de tierras parecen ser la estrategia de familias jóvenes que encuentran en ellas la posibilidad de una vivienda "digna" que no aparece en lo que podríamos llamar la ciudad tradicional. Fragilidad en la inserción laboral, imposibilidad de acceder a un crédito, inexistencia de planes de vivienda a su alcance y liberalización del mercado inmobiliario, entre otros factores que pueden estar actuando, se combinan produciendo la expulsión de estas familias jóvenes hacia la periferia de la ciudad.

Un dato que llama la atención en relación al fenómeno que venimos analizando es la alta movilidad espacial que registra la población. Los años de residencia en el asentamiento, para la mayoría, están por debajo de los 5 y para la amplia mayoría debajo de los 10. "Ello no supone necesariamente que se trate de localizaciones recientes, puede resultar que se esté en presencia de una alta movilidad de personas y familias, que permanecen un determinado tiempo en el sitio para volver a desplazarse. La consolidación material de los sitios sugiere que existe un saldo de personas y hogares que se radican y avanzan la consolidación material del lugar, aún cuando los residentes más antiguos representan apenas algo más del 5%." (Lombardi, 1999: 91)

Un aspecto interesante del fenómeno es la acción de especuladores económicos y políticos en la conformación de los asentamientos. En cuanto a los primeros, se han dado situaciones de particulares dueños de un terreno, que lo fraccionan y fomentan su ocupación vendiendo parcelas con la promesa de que serán regularizadas. En otros casos, quienes venden las parcelas no son ni siquiera propietarios del terreno sino que se instalan allí y fomentan una ocupación para su propio beneficio. En cuanto a los segundos, el clientelismo político no permanece ajeno al fenómeno. Un político amigo, por ejemplo, puede averiguar dónde hay un terreno estatal que puede ser ocupado o conseguir la policlínica para el barrio[1].

En cuanto a la organización de los asentamientos, puede decirse que se han desarrollado modalidades variadas en este sentido. Como tipos ideales puede mencionarse en un extremo una forma organizativa centrada en la oposición hacia el poder político, con una gran participación vecinal sustentada en una democracia de base, cuya expresión clara es la asamblea de vecinos y, en el otro extremo, una modalidad organizativa similar a una sociedad de fomento, integrada al juego político, con gran capacidad de gestión de recursos frente a las instituciones estatales. Mientras la primer modalidad podría llamarse "rupturista", la segunda podría caracterizarse como "negociadora". Estos tipos ideales pueden acercarse a la realidad de asentamientos diferentes o a distintas etapas de un mismo asentamiento.

[1] Información obtenida en distintas entrevistas y notas de campo.

¿UN FENÓMENO AISLADO? 2.

Que los asentamientos irregulares montevideanos hayan crecido a un ritmo acelerado y sostenido de aproximadamente un 10% acumulativo anual en los últimos años, que hayan prácticamente triplicado el número de sus viviendas en tan sólo una década (84-94) y que hoy lleguen a albergar a más de 120.000 personas, puede resultar contradictorio con la imagen de país que muchos indicadores macro nos transmiten.

Lejos de ser una simple paradoja, esta contradicción puede ser resuelta si se analizan cuidadosamente las transformaciones que atraviesan la estructura misma de nuestra sociedad.

2.1 "ENTRE VISILLOS". VESTIGIOS DE LA "SUIZA DE AMÉRICA".

Uruguay continúa presentando una posición favorable en Latinoamérica, así como respecto a sí mismo en el pasado, de acuerdo a los indicadores macro comúnmente utilizados.

El Índice de Desarrollo Humano que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) viene calculando desde 1990, es uno de estos indicadores. El mismo trae consigo la promesa de captar mejor los aspectos sociales del desarrollo, tarea en la que los distintos organismos internacionales muestran creciente interés a partir de la constatación de que crecimiento económico no era igual a desarrollo. Este índice incluye indicadores de crecimiento económico así como indicadores de bienestar social tales como mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer, etc.

El Uruguay presenta un desarrollo humano progresivamente creciente, tendencia que se mantiene aún en los años de dictadura militar a pesar de que se acentúa con la democratización (ver Anexo, gráfico II).

Si bien Uruguay aparece como uno de los países de más alto desarrollo humano de la región, está detrás de Chile, Argentina y Costa Rica (1997). Sin embargo, nuestro país trepa al primer puesto si el índice se corrige por la desigualdad en la distribución del ingreso (ver Anexo, gráfico III).

En cuanto a la pobreza, uno de los modos tradicionales de medición de la misma es a través del nivel de satisfacción de las necesidades básicas. El porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas para el Uruguay urbano ha descendido en los últimos años (ver Anexo, gráfico IV).

Podrían seguirse enumerando indicadores en los que Uruguay presenta posiciones favorables con respecto a sus pares latinoamericanos así como mejores respecto a su situación en períodos anteriores. Sin embargo, los indicadores mencionados parecen insuficientes para los propósitos de la argumentación que se viene desarrollando.

2.2 ¿UN "PAÍS DE CERCANÍAS"?

Dos sociedades con niveles similares de desarrollo humano o de pobreza pueden tener poblaciones con diferentes niveles de estabilidad de su bienestar, con distintos niveles de certidumbre respecto al bienestar futuro. En una sociedad pueden predominar fuentes estables de bienestar individual y en otra fuentes precarias que hacen a los individuos vulnerables a caídas abruptas de su nivel de vida. Por tanto, el hecho de que Uruguay muestre este comportamiento legitimador de su excepcionalidad como país latinoamericano en los mencionados indicadores no es sinónimo de que el país sea ajeno a procesos de aumento de la vulnerabilidad, a procesos que erosionan la fuerza del lazo social, a procesos que atentan contra la integración social.

a- precarización del mercado de trabajo. Uruguay no escapa a los procesos de crecimiento sin generación de empleos de calidad y en cantidad para todos. En términos generales puede decirse que existe una escasez de empleos productivos, relativamente estables, que incorporen conocimiento científico y técnico, que cubran diferentes prestaciones de la seguridad laboral y que generen ingresos como para mantener una familia de tamaño medio dentro de los estándares de dignidad socialmente aceptados. El mercado laboral requiere empleados flexibles y contratos a corto plazo. Al mismo tiempo, y como consecuencia, aumenta la cantidad de personas dispuesta a aceptar un trabajo sin ninguna condición en tanto los sindicatos se debilitan. En una sociedad en la que el acceso al empleo era la base para la obtención de un conjunto de beneficios sociales tales como atención de la salud o asignación familiar, la flexibilización, la precarización, el desempleo y el retroceso del Estado como empleador y como garante de la protección social, ponen en riesgo los modelos de integración tradicionales.

En términos de integración social, el aspecto central de estas transformaciones en el mundo del trabajo lo constituye la pérdida de sentido asociada a las mismas. El trabajo no es sólo ingresos y beneficios sociales. Trabajar es también pertenecer "dignamente" a la sociedad, se relaciona con la dimensión ciudadana. "La transformación del trabajo que estamos viviendo tiene una dimensión cultural -en cuanto produce una crisis de sentidos compartidos y valores- y al dejar a importantes sectores expuestos al desamparo, implica una redefinición de los principios de la solidaridad." (García Raggio, 1998)

Castel deposita en estas transformaciones la raíz de los procesos de vulnerabilización de las sociedades actuales, la "cuestión social" de hoy. Otros, aunque lo aceptan, matizan un poco esta centralidad del trabajo, aludiendo a otros procesos que estarían erosionado la solidaridad principalmente para América Latina donde, con variaciones a nivel de países, el Estado Social y el pleno empleo comenzaron a caer sin nunca haberse realizado totalmente. [2]

[2] Para una visión crítica de la centralidad "casteliana" del trabajo para la solidaridad de las sociedades actuales, ver: de Ipola, Emilio (1998): "Identidad y lazo social (una lectura de Robert Castel)". En: de Ipola, Emilio (comp.) (1998): "La crisis del lazo social". Eudeba, Bs. As. Entre otras cosas, allí expresa: "Hoy, sin embargo, la identidad basada sobre el métier, y en general sobre el trabajo, ha dejado de tener

b- **infantilización de la pobreza. "**La evidencia es clara y preocupante. El peso de la pobreza en todas sus formas se comporta en forma inversamente proporcional a la edad. Los más jóvenes son los más pobres. (...) Esta evidencia indica en primer lugar una creciente descapitalización humana y social intergeneracional del Uruguay. En segunda instancia, advierte sobre el riesgo de profundizar la misma debido a la ausencia de inversión en las generaciones más jóvenes de uruguayos, especialmente su infancia, las parejas en proceso de formación y las madres jóvenes. Finalmente, cabe hipotetizar que es en los sectores más pobres en donde la reproducción biológica del país se está dando en su mayoría. Recuérdese en este punto que las parejas sin hijos presentan niveles bajos de pobreza." (Kaztman; Beccaria; Filgueira, F.; Golbert; Kessler, 1999: 52)

c- niños en situación de calle. Desde hace aproximadamente 15 años, el Uruguay asiste a la problemática de los niños en la calle. No se sabe exactamente de cuántos se trata pudiéndose solamente realizar estimaciones en base a la cantidad de esos niños que son atendidos por distintos programas (desarrollados tanto por el Estado, a través del INAME, como de distintas ONGs). El mismo asciendo a 730, de los cuales 389 pertenecen a Montevideo. "Paulatinamente (estos niños) van desarrollando un proceso de desprendimiento y pérdida en relación a los diversos contextos de integración social. Esto es particularmente relevante en tres ámbitos centrales para el proceso de socialización: la familia, la escuela y el barrio. Lo que por su parte generará consecuencias sobre otro espacio central de integración que es el trabajo." (Baráibar, 1999: 185)

d- aumento de número de adolescentes que no estudian ni trabajan. Estos jóvenes constituyen un grupo de alta vulnerabilidad por diversas razones: deterioro de autoestima debido a la incapacidad de cumplir con las distintas expectativas de rol correspondientes a ese tramo etario, suspensión de la incorporación de activos tales como experiencia laboral, conocimiento y contactos sociales que surgen en el mundo del trabajo y el estudio (Kaztman, 1999: 275), disminución de las oportunidades de bienestar, riesgo de involucrarse en actividades ilícitas, etc. Todo esto en una sociedad que aumenta su desempleo, que sufre un proceso de precarización del mercado de trabajo y que exige mayores calificaciones para obtener empleos de calidad. Estos jóvenes tal vez sean el grupo social que pone en mayor evidencia la pérdida de poder integrador tanto del empleo como de la educación.

e- crecientes dificultades del sistema educativo para mantener su tradicional función integradora en nuestra sociedad. La educación pública ha sido uno de los principales mecanismos integradores de la sociedad uruguaya, intrínsecamente relacionada a la idea de ciudadanía. Ha tenido un papel histórico en la conformación de la nación, de la "comunidad imaginada", así como en la legitimación de la igualdad de oportunidades. La universalización temprana de la educación primaria contribuyó a la

---

ese rol protagónico. Nuevas demandas, nuevos conflictos y, coétaneamente, nuevas formas de solidaridad buscan su lugar en el espacio social. La cuestión de las identidades colectivas vuelve a plantearse y no ya en los mismos términos en que se había planteado un siglo atrás." (de Ipola, 1998: 58)

integración no sólo de criollos e inmigrantes de distintos orígenes, sino también de distintas clases sociales sobre la base de la posibilidad de movilidad social.

Hoy en día, este rol integrador del sistema educativo aparece cuestionado, deteriorado. Si bien la cobertura de la educación primaria es casi total, se hace presente una estratificación en los resultados escolares dependiendo del contexto social de la escuela.

"La desigualdad en la adquisición de destrezas y saberes constituye tan sólo una manifestación de la reproducción de la inequidad. Otro síntoma inquietante se refiere a los altos niveles de repetición e inasistencia escolar en los sectores más desfavorecidos." (PNUD, 1999: 78)

A esta segmentación contribuirían también aspectos institucionales. Según "datos obtenidos en la Evaluación Nacional de Aprendizajes de Educación Primaria realizada en 1996 (...) mientras que el 85,7% (de las escuelas públicas de Montevideo que están en contexto) favorable tiene más de dos tercios de sus maestros con amplia experiencia, ello ocurre solamente en el 14,6% de las escuelas de contexto desfavorable. Por otro lado, en lo que se refiere a dotaciones de personal de apoyo en las escuelas, el informe señala que en Montevideo el 16,3% de las escuelas de los contextos más favorables tienen un técnico de apoyo, en tato que este porcentaje cae al 6,8% para escuelas de contextos desfavorables." (UNICEF-INTEC, 1999: 34)

La existencia de signos de segmentación educativa se detecta no solo al interior de la educación pública sino entre ésta en general y la enseñanza privada.

En otro orden de cosas, se detecta un desajuste entre la enseñanza y las exigencias del mercado de trabajo. Entre dos de las instituciones más importantes en el mantenimiento de la integración social, aparece una brecha considerable.

En síntesis, el poder integrador que otrora caracterizara a la educación pública uruguaya está hoy en cuestión. "Si se tiene en cuenta que la movilidad social está determinada en gran parte por el éxito del sistema educativo formal, las probabilidades de escapar al contexto en el cual se nace, resultan muy difíciles para los niños y adolescentes ubicados en un contexto de dificultad social." (UNICEF-INTEC, 1999: 35)

f- incorporación temprana de jóvenes de estratos socioeconómicos bajos al mercado de trabajo. En general, los jóvenes uruguayos se independizan tarde de sus hogares, lo que se relaciona con las dificultades para ingresar al mercado de empleo con niveles de remuneración mínimamente adecuados para la conformación de nuevos núcleos familiares. De hecho, los jóvenes están sobrerrepresentados en el grupo de los desempleados y subocupados. Si bien esta es la tendencia si miramos la totalidad de la población joven del país, no sucede lo mismo si introducimos cortes por sector socioeconómico. Mientras la misma se hace presente principalmente en sectores medios y altos, no se registra entre los jóvenes de los estratos más bajos de la población.

“En estos estratos, la deserción de los varones del sistema escolar suele asociarse a su ingreso al mercado laboral, en tanto el abandono de las instituciones educativas entre las mujeres obedece a su dedicación a tareas domésticas, a su ingreso transitorio al mercado de trabajo, a la convivencia con su pareja y a la maternidad temprana.” (PNUD, 1999: 66)

La falta de estímulos para seguir estudiando (tanto por parte de la familia como de un mercado que no ofrece demasiadas expectativas de asociación entre inversión educativa y el logro de metas ocupacionales y de ingresos) así como los apremios económicos contribuyen a la incorporación temprana de los jóvenes, principalmente muchachos, en el mercado de trabajo. Esta inserción prematura se hace en empleos de baja calidad y bajos ingresos.

En síntesis, emancipación e incorporación al mercado de trabajo se producen más temprano cuanto más bajo es el estrato social de los jóvenes. Las parejas jóvenes que se forman lo hacen en condiciones precarias. “Por esta razón, los jóvenes de los estratos más bajos tienden a cargar, en forma desproporcionada con el peso de la reproducción biológica de la sociedad así como con la socialización de las nuevas generaciones.” (PNUD, 1999: 67)

g-inseguridad ciudadana. Los delitos, de distinto tipo y gravedad, han aumentado en los últimos años en nuestro país. En correspondencia con los datos, así como con la difusión sensacionalista que de ellos hacen los medios de comunicación, la percepción de inseguridad en la población va en aumento. Barrios privados, proliferación de empresas privadas de seguridad y miedo generalizado a salir de casa son algunos de los síntomas de esta inseguridad que ha provocado un repliegue privado de la población. (PNUD, 1999: 97)

h- transformaciones en la familia: Se ha detectado un deterioro de la pauta tradicional de hogar nuclear legal en toda la sociedad. Incompletitud e inestabilidad de la familia son los rasgos que resumen las transformaciones en curso. Entre estas últimas pueden citarse el aumento de divorcios, uniones de hecho y hogares monoparentales, así como la disminución relativa de los matrimonios. Estos cambios aumentan la vulnerabilidad de los hogares, reduciendo el capital social familiar. Uno de sus efectos puede verse en el rendimiento escolar de los niños: cuanto más integrado y estable es el hogar mejor es el desempeño escolar de los hijos. Las familias de estratos socioeconómicos más bajos son los más afectados en este sentido. (Filgueira, C., 1996)

i-la incipiente segmentación residencial. Mientras en el pasado la convivencia de distintos sectores sociales en un mismo barrio actuaba como uno de los motores integradores de la sociedad, la incipiente segmentación residencial provoca el efecto inverso.

La misma presenta distintas manifestaciones con diverso grado de visibilidad. Un estudio realizado en la ciudad de Montevideo (en base a un procesamiento de Encuestas de hogares por un período de aproximadamente 10 años) muestra, en todos los indicadores seleccionados, una caída de la dispersión dentro de cada barrio y un

aumento de la misma entre los barrios (Kaztman, 1999). Además de esta evidencia estadística, pueden mencionarse una serie de tendencias: aumento de la densidad de población en la ciudad y sus alrededores, la presión hacia el alza del valor de las tierras urbanas, la propia dinámica de la movilidad social (que hace que cuando un barrio adquiere un status superior sea polo de atracción para los "nuevos ricos" que pretenden mejorar su configuración de status), la acción de agentes inmobiliarios que presionan para impedir cualquier iniciativa pública de localización de viviendas populares en sectores medios y altos de la ciudad, las políticas habitacionales estatales que intentan ahorrar recursos localizando las viviendas populares en terrenos de menor valor, etc. En síntesis, "la segmentación residencial parece ser un caso paradigmático de la confluencia de efectos producidos desde el mercado, la política y la sociedad civil." (Kaztman, 1999: 267)

Las manifestaciones más ilustrativas, por ser las más visibles, de este fenómeno son los asentamientos irregulares y la creación simultánea de barrios privados para los sectores de altos ingresos.

De acuerdo a lo volcado en este capítulo, e intentando responder a la pregunta que le da origen, podemos concluir que los asentamientos, lejos de constituirse como un fenómeno aislado, son una de las tantas muestras de los procesos de vulnerabilización de la sociedad uruguaya que permanecen ocultos en los números arrojados por algunos de los indicadores macro. Combinando esto con lo desarrollado en el capítulo anterior, podemos decir que los asentamientos son generalmente una respuesta de poblaciones jóvenes que, por distintas razones han sido desplazados desde el centro hacia la periferia de la ciudad en busca de un lugar en el mundo, "de la tierra prometida" a la que dotar de un sentido de pertenencia social que ha venido sufriendo procesos de erosión.

ASENTAMIENTOS Y CANTEGRILES: ALGO MÁS QUE UN NUEVO CONCEPTO 3.

Las ocupaciones irregulares de tierras caracterizan a las ciudades latinoamericanas desde principios de los 50. “Cantegriles”, “villas miseria”, “favelas” y “callampas” son algunos de los nombres con los que este fenómeno fue conocido en los distintos países. En los 80 se produce un fenómeno similar pero que no sería idéntico al anterior sino una nueva modalidad de ocupación irregular de tierras: el asentamiento. El mismo presentaría peculiaridades que lo separarían de su antepasado “cantegril”. (Merklen, 1999a: 11-18; Merklen, 1991; Di Paula y Lamoglie, 1999: 4; INTEC, 1995: 37; Kaztman, 1996: 25-27)

3.1 ALGUNAS DIFERENCIAS.

Asentamientos y cantegriles podrían distinguirse por algunas de sus características. La primera de ellas refiere a los diferentes orígenes de la población de ambos tipos de ocupación. Mientras los cantegriles de la ciudad de Montevideo habrían estado integrados principalmente por personas provenientes del interior del país, la población que habita en los asentamientos proviene mayoritariamente de la propia ciudad. En 1995, del total de la población de asentamientos irregulares montevideanos, un 71, 3% provenía de otros lugares de la ciudad mientras que un 27,6% provenía del interior del país. [3]

También en otros aspectos, la población de los asentamientos se diferenciaría de la de los cantegriles. “El perfil de la población de estos asentamientos no se ajusta a la idea del “cantegril” de las dos décadas anteriores. Cerca de 2/3 de los hombres que habitan en los asentamientos tiene algún tipo de trabajo remunerado. Respondiendo a una nueva realidad, sectores que antes vivían separados y que podían advertir rechazos entre sí, se mezclan ahora en un mismo espacio donde comparten los efectos de la segregación social y económica.” (Portillo, Carnaval, 1997)

Más allá de las distinciones que desde un punto de vista "etic" puedan hacerse, son los mismos vecinos los que marcan la diferencia: *“Y acá muchos hablan de que es cante y acá no es cante, acá nadie junta basura. Acá cada uno tiene su ranchito pero trata de tener todo medio prolijo y las casas viste que se están haciendo de material.”*[4]

Ese “acá nadie junta basura” tiene una significación de distinción de quienes si lo hacen pero también de dignificación de los trabajos a los que se dedican los que viven en el asentamiento. Si se revisan los datos, se ve que efectivamente los hurgadores (recolectores), que en la entrevista citada aparecen asociados con los cantegriles, son

[3] Si bien el porcentaje de población de asentamientos irregulares montevideanos que proviene del interior del país ha aumentado en la década 84-94, la amplia mayoría proviene de otros lugares de la ciudad. (INTEC, 1995: 10)

[4] Esta cita es de una entrevista realizada al presidente de la comisión vecinal de un asentamiento montevideano.

una minoría entre los trabajadores que viven en asentamientos de la capital y que además el porcentaje de los mismos ha disminuido en los últimos años. Mientras en 1984 el 7% de la población de los asentamientos irregulares montevideanos mayor de 12 años tenía como ocupación principal la de hurgador, en 1994 ese porcentaje había descendido al 3,14%. (INTEC, 1995)

Otra diferencia que podría señalarse entre cantegriles y asentamientos, es que mientras los cantegriles se producían por ocupaciones realizadas en forma individual y espontánea, muchos asentamientos se producen de forma organizada. (Merklen, 1999a: 11) Hay también asentamientos que se conforman por la suma de ocupaciones individuales pero aún en estos casos hay siempre algún nivel de organización de la ocupación que se hace presente en la entrega de lotes, en el establecimiento de reglas explícitas o implícitas de convivencia, en la reserva de espacios colectivos que no pueden ser ocupados por viviendas particulares, etc[5].

El ordenamiento urbano de cantegriles y asentamientos es diferente: mientras aquellos se caracterizaban por aglomeraciones desorganizadas de viviendas muy precarias (de chapa y materiales de desecho), en estos últimos la mayoría de las casas son de mampostería, los terrenos están medidos (al menos al inicio de la ocupación) y es común encontrar manzanas trazadas, algún lugar destinado a espacios comunitarios así como pasajes internos y de salida que muchas veces hacen difícil la distinción entre un asentamiento y un barrio pobre cualquiera. (Merklen, 1999a: 12)

La relación que los asentamientos entablan con el Estado sería otra de sus características distintivas. Los cantegriles presentaban una mayor "apatía" en este sentido.[6] En general a través de comisiones vecinales, los asentamientos demandan y presionan a distintas instituciones públicas, principalmente estatales, para obtener lo que consideran necesario y propio de un barrio "digno" (esto abarca un amplio espectro de bienes que incluye desde la propiedad de los terrenos hasta comestibles para una jornada del día del niño).

A pesar de que estas distinciones son ilustrativas, no nos hablan necesariamente de la existencia de un nuevo fenómeno. Queda todavía por hacer una de tipo más sustantivo: ambos tipos de ocupaciones ilegales responderían a problemas distintos de los modelos o estilos de desarrollo de los países de América Latina en general y de Uruguay en particular correspondientes a diferentes momentos históricos.

Mientras que el cantegril habría sido respuesta a un proceso de migración urbano-rural que denotaba la incapacidad de integración del modelo de sustitución de importaciones (Merklen, 1999a: 11), el asentamiento aparece en un momento histórico caracterizado por la globalización de las economías, la caída del Estado de Bienestar, ajustes

[5] Información obtenida en entrevistas y notas de campo.
[6] Esta fue la principal distinción entre cantegriles y asentamientos realizada por la A.S. Rosa Barreix, del Servicio de Tierras y Viviendas de la Intendencia Municipal de Montevideo, en una entrevista realizada para el presente trabajo.

fiscales, grandes cambios en el mundo del trabajo, y en una coyuntura de reapertura democrática[7].

Estos aspectos de la realidad actual parecen asociarse con el fenómeno de los asentamientos irregulares, por lo que resulta relevante detenerse en ellos.

3.2 LA "CUESTIÓN SOCIAL" EN NUESTROS DÍAS.

Nuestra sociedad asiste a profundas transformaciones que, si se analizan con detenimiento, parecen ser parte de un mismo proceso.

En un contexto de globalización económica, reestructuración productiva a nivel internacional, revolución tecnológica, tendencias privatizadoras, etc., el Estado de Bienestar ve agotado su poder integrador. Este modelo de Estado, que intentaba garantizar la seguridad de los miembros de la sociedad transfiriendo recursos, bienes y servicios y desarrollando una serie de políticas sectoriales y universales, fue el tipo de Estado asociado a la "sociedad salarial" hoy en crisis.

Los comienzos del Welfare pueden situarse en las intervenciones estatales en la Europa del s XIX dirigidas hacia el pauperismo de los inicios de la era industrial.[8] Están en los intentos estatales por unir las esferas disociadas de lo económico (caracterizada por la miseria masiva) y lo político (reconocimiento de los derechos del ciudadano). "Este hiato entre la organización política y el sistema económico permitió señalar, por primera vez con claridad, el lugar de lo "social": debía desplegarse en el espacio intermedio, restaurar o establecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica ni a una jurisdicción estrictamente política (...) En ese contexto, la cuestión social se convertía en la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores. La respuesta a esa cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover su integración." (Castel, 1997: 20)

Hoy asistimos al derrumbe de la condición salarial, a profundas transformaciones en el mercado de trabajo que ponen en cuestión el sistema de protección propio del Estado Social. El seguro de desempleo, por citar un ejemplo, fue pensado como excepcionalidad en momentos en que el pleno empleo se planteaba como una meta sociopolítica, y no para sociedades como las actuales con niveles de desempleo estructural crecientes. Pero el desempleo no es la única manifestación sino la más visible de un conjunto de transformaciones profundas en la estructura del empleo que podrían subsumirse en el concepto de precarización. El fin del contrato por tiempo

[7] No puede permanecer fuera del análisis un aspecto de coyuntura que también podría estar relacionado con nuestro fenómeno: la reapertura democrática de 1984, que legitimó la reivindicación de derechos ciudadanos. En tiempos de dictadura el sistema se mostraba como más inflexible, el miedo estaba instalado y no había demasiado sitio para el reclamo de derechos ciudadanos como el de la vivienda.

[8] Esto no quiere decir que hasta ese momento el Estado no haya tendio ningún intervenciones más allá de sus funciones de Juez y Gendarme. Ya antes de la Revolución Industrial había, según el país, algún tipo de programa social.

indeterminado, los trabajos de jornada parcial, el trabajo "en negro" (sin aportes al Estado y, por consiguiente, sin beneficios sociales), y la reducción del papel del Estado en materia laboral (desregulación) son algunas de las transformaciones a las que se hace referencia. Muchas sociedades viven períodos de crecimiento económico sin generación de empleo. En la raíz de estos fenómenos está el paso de un modo de producción fordista a otro más flexible. La velocidad del avance tecnológico en el trabajo ha sido una de las causas de esta reestructuración económica y productiva. Hoy la esfera económica regresa a su autonomía y la condición salarial se derrumba. Ante esta nueva realidad mundial el viejo Estado Social, que surgiera en función de aquella sociedad salarial, pierde su poder integrador (Castel, 1997).

Si bien la erosión de la sociedad salarial aparece en el centro de la problemática que venimos tratando, cabe también hacer mención a los cambios en la estructura de la familia que hacen inadecuados los mecanismos de protección del Estado Social tal cual fueron pensados en el pasado. La relación Estado de Bienestar-sociedad fue pensada sobre la base de una familia nuclear con padres biológicos y una clara división del trabajo por género que ha dejado de ser la pauta (Filgueira, C., 1996).

Este conjunto de transformaciones provocaron una ruptura con la imagen de prosperidad dominante en los países desarrollados luego de la Segunda Guerra Mundial. El pleno empleo y sistemas universales de bienestar de alta cobertura aseguraban una vida sin riesgos que ha quedado para muchos en el pasado. Desde hace algunos años, ha reaparecido una preocupación por el creciente número de población desfavorecida, con poca participación en la vida social. En el marco de esta preocupación es que surgen, en Francia, los conceptos de vulnerabilidad y exclusión para dar cuenta de la cuestión social de nuestros días, de un nuevo riesgo de fractura social (distinto al del pauperismo de la primera mitad del siglo XIX). Vulnerabilidad y exclusión hacen referencia a "procesos de pérdida de contacto con núcleos aún vigorosos de estabilidad protegida." (Castel, 1997:14) Lo característico de nuestros días no es la existencia de individuos vulnerables o excluidos sino en relación a qué lo son: a la certeza que otorgaban las protecciones del pasado. "La nueva vulnerabilidad, definida y vivida sobre un fondo de protecciones, es entonces totalmente distinta de la incertidumbre respecto del futuro; incertidumbre que, a través de los siglos, fue la condición común de lo que entonces se llamaba pueblo." (Castel, 1997: 14) La vulnerabilidad de la que hoy se habla surge como resultado de la crisis de los principios organizadores de la cohesión social: regulaciones formuladas en torno al trabajo, surgimiento de los derechos sociales, pleno empleo.

Por su parte, en América Latina, y en Uruguay en particular, el Estado de Bienestar aparece más tarde que en Europa Occidental, acompañando el acelerado proceso de modernización productiva e industrialización de la primera mitad del siglo XX. El modelo de sustitución de importaciones "asignó un rol central al Estado tanto como regulador del mercado, como proveedor de bienes, servicios y empleo." (Filgueira, C.: 1998: 119[9])

[9] Traducción propia.

Los efectos desintegradores del desajuste entre el sistema de protección y la estructura social constituyen un fenómeno mundial, pero se presentan con mayor fuerza en países como los latinoamericanos que nunca llegaron a ser sociedades totalmente salariales como las europeas (en América Latina el desempleo y el trabajo informal no son una novedad), que en general no tuvieron sistemas de protección tan desarrollados (en este aspecto Uruguay podría ser una de las excepciones) y en las cuales el Estado ha venido sufriendo desde 1970 sucesivos ajustes económicos que en muchos casos fueron acompañados de una severa represión política.

Siguiendo esta línea de razonamiento, Carlos Filgueira rechaza la dicotomía nuevas-viejas vulnerabilidades para América Latina. Sostiene que las viejas vulnerabilidades no han desaparecido ni han sido reemplazadas por nuevas sino que son la base sobre la cual las mismas se generan. Según él, "la exclusión de amplios segmentos de la población con poca capacidad de movilizar recursos individuales ante un achicamiento del rango de oportunidades en todos sus aspectos (mercado, estado y sociedad) constituye una característica estructural de la región. Lo que ha cambiado es la constelación de factores que hay detrás de la pobreza y la variación de sus tipos. Estos cambios son atribuibles, en parte, a tendencias de largo plazo que han afectado la estructura de la familia, la transición demográfica y la distribución geográfica de la población. Las nuevas vulnerabilidades que aparecen son causa de cambios en la estructura del trabajo y en la organización del mercado de trabajo. La combinación de estos cambios con las transformaciones a nivel macro reduce la ya angosta estructura de oportunidades abierta a los sectores pobres. La relación entre crecimiento económico y pobreza permanece entonces compleja: el primero constituye un determinante de la segunda, la segunda, en retorno, constriñe el crecimiento." (Filgueira, C. , 1998: 135)[10]

Sintetizando lo expresado en este capítulo, las profundas transformaciones a las que nos hemos estado refiriendo, y que tienen en su centro la erosión del poder integrador del Estado Social y de la sociedad salarial , tendrían relación con los procesos de vulnerabilización de nuestras sociedades. Los asentamientos irregulares montevideanos, así como también las otras expresiones de debilidad en los lazos integradores de la sociedad uruguaya que han sido mencionadas, se enmarcarían entonces en estas transformaciones.

[10] Traducción propia.

VULNERABILIDAD VS. POBREZA: ALGO MÁS QUE UN NUEVO CONCEPTO 4.

La opción de categorías analíticas que intenten comprender el fenómeno de los asentamientos, será inevitablemente parte de su definición como problema. En este capítulo se discutirán y explicitarán las categorías adoptadas.

Seguramente la población de los asentamientos es pobre. Hay datos disponibles que así lo indican: "el ingreso medio de los asentamientos cae en el cuartil más pobre de Montevideo." (Lombardi, 1999) (ver Anexo, cuadro A). Existen también datos que ubican a los asentamientos en la pobreza de acuerdo a las necesidades básicas insatisfechas de su población (hacinamiento, saneamiento, etc.) (INTEC, 1995).

Si bien el análisis del fenómeno en términos de pobreza es interesante e importante, aparece como insuficiente a la hora de dar cuenta de la complejidad de los procesos que rodean el surgimiento, crecimiento y desarrollo de los asentamientos irregulares montevideanos. La idea de un continuo integración - exclusión en el cual habría un sin fin de matices caracterizados por la vulnerabilidad social parece iluminar mejor el análisis de la sociedad actual en general y del fenómeno que nos ocupa en particular.

4.1 AMÉRICA LATINA, POBREZA Y VULNERABILIDAD

La panacea y posterior muerte repentina de los conceptos es algo a lo que las ciencias sociales están acostumbradas. Definiciones y redefiniciones que se oponen, innovan, se contradicen, vuelven al pasado, se sintetizan, salen y entran del escenario con distintas o con las mismas etiquetas pululan en la literatura académica. Es así que muchas veces se contraponen los conceptos de vulnerabilidad-exclusión-integración a los indicadores comúnmente utilizados para medir la pobreza y no a su concepto. El concepto de pobreza ha traspasado las fronteras de las carencias económicas y ha incorporado elementos que dan una visión más acabada de la complejidad de la realidad. [11] (Baráibar, 1999) De todas formas, ni aún en su versión más acabada, el concepto de pobreza logra explicar sustantivamente el fenómeno que hoy nos ocupa.

Pobre es un miembro de un ghetto newyorkino, un obrero no calificado de una fábrica uruguaya de los 50, un niño de la calle, un jubilado, un descendiente maya que vive en su aldea en Yucatán, un joven que dejó su casa paterna y no encuentra trabajo y uno

[11] A modo de ejemplificar esto se propone la siguiente definición: "La pobreza es un fenómeno pluricausal que tiene su orígen en el modelo de desarrollo y en el sistema económico imperante en nuestra sociedad. Es un concepto de cierta relatividad. (...) Principalmente refiere a la desigualdad estructural por la cual determinados sectores sociales son sometidos a condiciones de vida intolerables. En todos los casos y en grados variables la pobreza supone: marginación económica, política y social; ingresos insuficientes para cubrir los requerimientos familiares normales y que llegan a afectar la misma subsitencia; carencia de insumos básicos de alimentación, salud, vivieda y servicios elementales (luz, agua, saneamiento); deterioro de global de las condiciones y calidad de vida; descaecimiento de la salud física y psicológica del individuo afectando su desarrollo personal." (Terra, 1995)

de los habitantes de un asentamiento montevideano. Todos ellos pueden ser considerados pobres pero mientras algunos se sienten miembros de una sociedad que los incluye, otros no encuentran su lugar, no encuentran un sentido, no se sienten parte. Algunos de ellos están incluidos en su sociedad, otros están excluidos y los demás se encuentran en una situación de flotación que no se corresponde con ninguno de esos polos.

Pobreza y exclusión - vulnerabilidad refieren a distintos planos de la realidad, a distintos cortes de la misma. Mientras la pobreza tiene que ver con la desigualdad en la apropiación de la riqueza, la exclusión y la vulnerabilidad se definen en función de la debilidad de los lazos de integración social. (Castells, 1997: 96-100) Desigualdad y desintegración son dimensiones que pueden entrecruzarse pero que no se corresponden necesariamente.

América Latina es la región con la distribución del ingreso más desigual del mundo, por lo que no puede dudarse de la utilidad del concepto de pobreza para el análisis de su realidad. Sin embargo, atraviesan la región nuevos procesos que las nociones de pobreza y desigualdad no logran explicar. Se trata de procesos que tienen que ver con la integración social y con los mecanismos de socialización. Se trata del agotamiento del Estado de Bienestar y de la pérdida de su poder integrador, fenómeno asociado a la crisis de la sociedad salarial a la que se hacía referencia en el capítulo anterior.

Si bien los países de América Latina nunca llegaron a ser las sociedades salariales del mundo desarrollado, en ellos han coexistido formas de integración propias de una sociedad salarial avanzada con un conjunto de inserciones parciales o multiafiliaciones que, sin haber tenido la fuerza de la integración salarial, han proporcionado precarios pero existentes vínculos portadores de sentido. Asimismo, si bien los Estados de Bienestar han sido más precarios que los europeos, no han estado ausentes en Latinoamérica. Por último, si bien informalidad, trabajos precarios, desempleo y sistemas de protecciones parciales no son fenómenos novedosos para los países de la región, hoy se ven potenciados por las mismas transformaciones profundas del empleo y del Estado que se hacen presentes en el mundo desarrollado.

Los conceptos de vulnerabilidad y exclusión son pertinentes para América Latina pero también lo son los de pobreza y desigualdad ya que a los problemas viejos se suman los nuevos provocados por los cambios en el mundo del trabajo y la crisis de los Estados de Bienestar. Mientras en Europa la exclusión aparece en sociedades que habían logrado resolver la cuestión social, en América Latina lo hace sin haberse llegado a resolver la misma.

“Se necesita un concepto nuevo, no por la pobreza del concepto de pobreza sino fundamentalmente porque se está ante procesos nuevos. El concepto de exclusión (así como el de vulnerabilidad) anuncia y denuncia una realidad distinta. Estaría dando cuenta de nuevos problemas en la integración social, estaría planteando una nueva versión de la integración social.” (Baráibar, 1999)

La necesidad de un nuevo enfoque ha sido captado por distintas tradiciones teóricas. En este trabajo se plantea la utilidad y la riqueza de combinar dos de ellas.

Tanto la conceptualización (se enfatiza la palabra conceptualización dado que los avances en cuanto a indicadores son tan incipientes como discutibles) de activos sociales y estructuras de oportunidades desarrollada básicamente, en nuestro país, por Rubén Kaztman, Fernando Filgueira y Carlos Filgueira, desde una apropiación crítica del "asset vulnerability framework" norteamericano, como la perspectiva de integración social propuesta por el Francés Robert Castel, son útiles para observar a la sociedad en su conjunto y no solamente a los "pobres". Desde sus diferencias, ambas parecen captar mejor (que la noción de pobreza) la naturaleza del lazo social. Sus visiones de la realidad superan las dicotomías pobres - no pobres o excluidos- incluidos que simplifican la realidad dando la idea de que el problema está únicamente donde están los pobres o excluidos.

Mirar el fenómeno de los asentamientos irregulares desde esta óptica, destapa una complejidad que permanece oculta desde la conceptualización y la medición de pobreza.

4.2 ACTIVOS Y ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES

Este enfoque, se propone "captar mejor la dinámica de reproducción de los sistemas de desigualdad social, de las condiciones de marginalidad y exclusión, al mismo tiempo que ofrece un instrumental analítico más potente para la acción." (Kaztman, Beccaria; Filgueira, F; Kessler y Golbert, 1999: 2) Coloca en un lugar más activo a las personas al focalizar los recursos utilizados y utilizables para aumentar su bienestar, en un intento por superar las tradicionales políticas asistencialistas que han demostrado no ser efectivas. Asimismo, procura romper con la distancia entre la política pública y la población objetivo a través de un estudio de los mecanismos que utiliza esta última para sobrevivir así como aquellos que estarían obstaculizando la mejora del bienestar. Estos mecanismos parecerían ser la llave para comprender el fracaso de muchas políticas que han sido pensadas desde una racionalidad tecnocrática. La intención es abrir la caja negra de los hogares, acercarse a los actores, conocer los recursos y las estrategias que las personas utilizan para sobrevivir, para enfrentar riesgos y para aumentar su bienestar, así como detectar los obstáculos que llevan al aumento de la vulnerabilidad.

En primer lugar, este enfoque se centra en lo que las personas tienen, en lugar de en sus carencias. Focaliza el conjunto de estrategias y recursos que las personas manejan con la finalidad de sobrevivir (activos). Aquí encontramos una diferenciación con el enfoque más tradicional de pobreza, que la define por lo que a las personas les falta (ya se trate de ingresos o de necesidades básicas).

“Los activos sociales de un hogar se componen del conjunto de recursos que en una instancia dada pueden ser movilizados en busca de mejoras en el bienestar o de evitar caídas en el nivel de bienestar de un hogar.” (Kaztman; Beccaria; Filgueira, F.; Kessler y Golbert, 1999: 9) Por tanto, un activo no es cualquier recurso o atributo de un hogar sino aquel que sirve para mejorar el bienestar familiar. Los tres tipos de activos básicos son: el capital físico, el capital humano y el capital social. El primero incluye el capital financiero (ahorro monetario, rentas, créditos, etc.) y el capital propiamente físico (vivienda, animales, maquinaria, medios propios de transporte, etc.). El capital humano comprende el trabajo, la salud y la educación. El capital social, en tanto, se compone de las redes de reciprocidad en las que las personas están insertas, de los contactos, de la confianza y del acceso a información.

En segundo lugar, no observa solamente los activos sino también las posibilidades de utilizarlos y de adquirirlos. Intenta comprender el ensamble entre activos y sociedad. Compara los activos con la estructura de oportunidades de la sociedad. Esta última no es una constante sino una variable (según país y momento histórico). “Las estructuras de oportunidades se definen como probabilidad de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen otros nuevos.” (Kaztman, 1999: 21)

Las fuentes que conforman la estructura de oportunidades para una sociedad en un momento dado son: el mercado, el Estado y la sociedad. El mercado está teniendo una creciente centralidad en la definición de la estructura de oportunidades, esencialmente el mercado de empleo. A su vez, está teniendo dificultades para transformar las capacidades de las personas en un mejoramiento de su bienestar debido a las profundas transformaciones del mercado de empleo: aumento del desempleo, flexibilización, precarización, debilitamiento de sindicatos, retroceso del Estado como empleador y como garante de la protección social. Por su parte, el Estado está sufriendo una reforma caracterizada por la transferencia al mercado y a la sociedad civil de muchas de sus antiguas funciones. El Estado de Bienestar está agotado y cada vez más personas quedan por fuera del acceso a servicios públicos y a distintas instituciones sociales. En lo que refiere a la tercera fuente de la estructura de oportunidades, la sociedad, el poder integrador de las instituciones primordiales, familia y comunidad, está debilitado. En síntesis, las estructuras de oportunidades son el estado de situación, las reglas de juego; no pueden ser transformadas o afectadas por la acción individual de familias o personas sino que forman parte del escenario en el que ellas se mueven.

“De la comparación entre los activos y los requerimientos de acceso a las estructuras de oportunidades resulta una evaluación del nivel de vulnerabilidad de las personas, que varía inversamente a su capacidad para superar las barreras al logro de su bienestar.” (Kaztman; Beccaria; Filgueira, F.; Kessler y Golbert, 1999: 93)

Quienes han adaptado el “asset vulnerability framework”, en el que se basan la mayoría de las consideraciones anteriores, a la realidad de Uruguay, sostienen que es una mirada que posibilita explicar el tipo de fenómenos a los que se hacía referencia en

capítulos anteriores cuando se hablaba de vulnerabilización de la sociedad uruguaya. Consideran que, a pesar de que la pobreza tiende a disminuir en nuestro país, la morfología de la misma no anuncia escenarios optimistas. Con ello se refieren por un lado, a la existencia de un grupo de personas que han caído en un círculo vicioso de deprivación dado que su bajo capital humano no permite una inserción estable en el mercado de trabajo, lo que incide en la estabilidad de los lazos familiares y en el rendimiento de los menores, haciendo muy probable la reproducción intergeneracional de la pobreza. Por otro lado, se refieren también a la existencia de otro sector de la población que, si bien no ha caído en ese círculo, camina por el borde dado que presenta situaciones de suma precariedad en la conformación de sus activos así como en el potencial acceso a otros.

La estructura de oportunidades en nuestro país ha sufrido un "angostamiento". "Los niveles educativos para alcanzar ingresos razonables se han incrementado, el acceso a la salud de calidad se ha estratificado, el logro de empleos no precarios se ha dificultado y los lazos familiares se han debilitado. Estado, mercado y sociedad conspiran para la delimitación de un amplio sector de población con un portafolios de activos precario, incompleto y en última instancia frágil para hacer frente a las situaciones adversas o ajustarse al ciclo vital y las vulnerabilidades asociadas a sus diferentes etapas." (Kaztman; Beccaria; Filgueira, F.; Kessler y Golbert, 1999: 55) En síntesis, las transformaciones en el estado, el mercado y la comunidad, muestran que más allá de la evolución del bienestar visible y medible de las familias uruguayas, las bases de este bienestar se han erosionado.

4.3 EXCLUSIÓN, VULNERABILIDAD E INTEGRACIÓN

Este enfoque surge en Europa, concretamente en Francia, en los últimos años. Nos hemos referido a él en distintos puntos de este trabajo, por lo que se hará solamente una reseña.

La exclusión y la vulnerabilidad se definen en relación a los mecanismos de integración de nuestras sociedades, esencialmente al empleo y la propiedad social (beneficios públicos como la educación o la salud) pero también a la inserción relacional del individuo (familia, vecinazgo y el entorno de los próximos). (Castel, 1997) De la combinación de la densidad en la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad y de la densidad en la inserción laboral, surgen zonas distinto grado de integración social: integración, vulnerabilidad y exclusión (o desafiliación[12]). No se trata de correlaciones mecánicas, es decir, puede haber por ejemplo individuos con una débil inserción laboral pero cuya integración social se ve sostenida por los soportes relacionales. Estas zonas no son inmutables, los individuos pueden pasar de una a la

[12] Castel prefiere reservar el término exclusión para hacer referencia a aquellos casos de separación de la comunidad ya sea provisoria o definitiva: erradicación total de la comunidad por muerte o expulsión, encerramiento, atribución de marcas y de un status especial que uprive de ejercer ciertas funciones. La exclusión supone para él un acto de separación que se hace en base a reglamentos y que supone rituales.

otra a lo largo de su vida así como pueden pertenecer a una u otra zona en relación a distintas dimensiones de lo social. Estas zonas definen un continuo de posiciones y no una escisión entre excluidos e incluidos. La punta del iceberg de estos procesos es el desempleo pero la esencia del fenómeno está en el desmoronamiento de la sociedad salarial (cambios en la estructura del empleo y crisis del Estado Social).

Lo que particulariza a este enfoque es que no se centra en los pobres o los excluidos sino que tiene una mirada societal, centrada en la integración social. Ve a la exclusión o desafiliación como producto de los procesos mismos que erosionan esa integración y no por fuera de la sociedad.

A esta perspectiva le interesan los procesos que producen la desafiliación, aquellos que erosionan el lazo social amenazando la cohesión social, en el centro de los cuales está, como se mencionara anteriormente, la crisis de la sociedad salarial. La vulnerabilidad de hoy se define en relación a la pérdida de la estabilidad protegida del pasado.

Problemas de integración no es lo mismo que pobreza. un pobre puede estar integrado, ser y sentirse parte del mundo. Para quien es vulnerable o excluido ese lugar en el mundo peligra o no existe respectivamente.

Las sociedades actuales sufren procesos de desintegración social que hacen surgir una nueva cuestión social. “De modo que el núcleo de la cuestión social consistiría hoy en día, de nuevo, en la existencia de “inútiles para el mundo”, supernumerarios, y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestiguan el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas.” (Castel, 1997: 465)

En síntesis, la combinación de las dos perspectivas mencionadas resulta enriquecedora para analizar la realidad del Uruguay de nuestros días y, más concretamente para analizar el fenómeno de los asentamientos irregulares montevideanos. Ambas son perspectivas multidimensionales que van más allá de lo económico incluyendo aspectos culturales, políticos y sociales. Ambas intentan superar las dicotomías pobres-no pobres, excluídos-incluídos, desde una mirada al conjunto de la sociedad. Esto es, van más las situaciones resultantes (pobreza, exclusión), buscando comprender los procesos que las generan. Ofrecen un continuo de posiciones en lugar de compartimentos estancos en la estructura social. Para ambas posturas los individuos pueden pasar de una posición a otra. Seguramente puedan encontrarse varias diferencias en los enfoques dado que provienen de tradiciones teóricas distintas, sin embargo, lo que en este trabajo se plantea es la riqueza de su combinación. El siguiente capítulo intentará demostrarlo.

ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y VULNERABILIDAD. 5.

Es probable que en los asentamientos irregulares se encuentren ejemplos de desafiliación o exclusión, entendiéndose por ello el poseer vínculos **extremadamente** laxos (casi o aún efectivamente inexistentes) con las instituciones que aseguran la integración social.[13] Sin embargo, no es ello lo que los define. La población de los asentamientos se caracteriza por su vulnerabilidad, es decir por la precariedad (y no la inexistencia o extrema laxitud) de su inserción en esas instituciones, por la vida en lo aleatorio, por la incertidumbre, etc. Del mismo modo, los asentamientos como conjuntos habitacionales no se caracterizan por estar excluidos de la ciudad sino por permanecer en una zona difusa donde es difícil determinar cuál es el adentro y cuál es el afuera. Los grados de integración varían además según la esfera institucional a la que se haga referencia. Quien vive en un asentamiento puede estar completamente integrado a la organización comunitaria de su barrio, precariamente integrado al empleo y excluido del sistema educativo.[14]

5.1 INCERTIDUMBRE E INTERSTICIOS INSTITUCIONALES

¿Qué significa vivir en lo aleatorio?[15] Está íntimamente relacionado con la incertidumbre respecto al futuro. Quien va a vivir en un asentamiento no sabe qué puede pasarle mañana: tal vez su terreno sea regularizado pero es también muy probable que sea desalojado de él. Es posible que hoy tenga trabajo pero no sabe si mañana lo tendrá. La estabilidad está fuera de la cotidianeidad lo que repercute en "el costo de oportunidades" de las inversiones que puedan realizarse, en la capacidad de planificación de las personas. Si el futuro está signado por la incertidumbre, se hace

[13] Esta idea de exclusión es contradictoria con lo que generalmente el sentido común y algunas tradiciones teóricas atribuyen al concepto. Como se manejara anteriormente, Castel prefiere el término "desafiliados" al de "excluídos" para referirse a estas situaciones.No se trata de personas que están fuera de la sociedad sino que tienen un vínculo extremadamente laxo con las instituciones sociales. Castel menciona por ejemplo a trabajadores víctimas del desempleo prolongado, jovenes que no encuentran trabajo, poblaciones mal escolarizadas, mal consideradas, con mala vivienda y mala atención sanitaria, etc. Sostiene que los desafiliados de hoy seguramente hayan sido los vulnerables de ayer. Manteniendo siempre la idea de un contínuo integración-desafiliación, considera que no existe un límite claro entre el desafiliado y el vulnerable, del mismo modo que no lo existe entre el vulnerable y el integrado.

[14] Castel maneja que "existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y en la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que cubren a un individuo ante los riesgos de la existencia." (Castel, 1997) Reconoce sin embargo que no son asociaciones que actúen mecanicamente. Esto último se hace más evidente en sociedades como la nuestra que en la francesa dado que, como se verá en este trabajo, la precariedad de las condiciones de trabajo puede ser compensada por la densidad de las redes de protección cercana generadas por la vecindad.

[15] En el pasado vivir en lo aleatorio era ser asalariado. El salariado fue por muchos años una situación insegura, indigna y miserable. Se era asalariado cuando no había otra alternativa, cuando lo único que se tenía para intercambiar era la fuerza de trabajo. Las víctimas eran el artesano arruinado, el campesino feudal cuya tierra ya no le daba para comer, etc. La "sociedad salarial", cambia totalmente esta visión del salariado conviertiendo lo que antes era aleatoriedad en la gran estabilidad que implicaba tener un empleo. Hoy en día, en tiempos en que la centralidad del empleo es cuestionada, la aleatoriedad vuelve a relacionarse con la condición de asalariado y de su contracara: el desempleado. (Castel, 1997)

muy difícil pensar en él, aún más, carece de sentido pensar en él. Si no sé si la educación de mi hijo repercutirá en un mejor trabajo en el mañana, ¿para qué demorar su entrada en el mercado laboral si hoy estamos pasando dificultades económicas?

Vivir en lo aleatorio es hacerlo en un débil equilibrio, caminando siempre por una cornisa a punto de derrumbarse. Equilibrio que se mantiene mientras no ocurra nada fuera de lo habitual; la enfermedad de un miembro de la familia, un mes sin conseguir ninguna "changa", el nacimiento de un nuevo hijo, entre otro innumerable conjunto de circunstancias posibles, puede colaborar a deslizar a la persona o grupo hacia una posición más cercana a la exclusión. Vivir en lo aleatorio, en suma, es ser vulnerable y ser vulnerable es, sintéticamente, "la dificultad para salir airoso de conflictos normales de la vida." (Minujin, Kessler, 1995: 205)

La aleatoriedad es parte de la historia individual de los habitantes de un asentamiento pero es también una característica de la historia colectiva del conjunto habitacional y social. Esto lleva, en ambos niveles de la realidad, a la búsqueda de los intersticios de instituciones que no logran garantizar la integración social. En esta inestabilidad, no hay lugar para la "cultura del agricultor" que planifica su cosecha. "Así, grupos e individuos se mueven como cazadores que recorren la ciudad y las instituciones en busca de una oportunidad." (Merklen, 1999a: 1)

La "cacería" que realiza el asentamiento como conjunto tiene como principal interlocutor al Estado. El análisis de ésta relación merece un tratamiento especial que no es el objetivo de este trabajo. Puede decirse sin embargo, que se trata de una relación ambigua que sitúa a los asentamientos en una zona de incertidumbre que no los define ni dentro ni fuera de la ciudad, ni comprendidos ni totalmente fuera de las políticas públicas. Es una zona de indefinición donde los derechos se cruzan y las ilegalidades también: ilegalidad de ocupar, derecho a la vivienda, etc. Los asentamientos son considerados ilegales, irregulares por el Estado. Sin embargo, la mayoría de ellos tienen por lo menos agua y luz que el Estado les concedió en lo que puede verse una especie de reconocimiento y aceptación tácitos de la situación.

El Estado no es un bloque homogéneo y racional y los asentamientos tienen oportunidades de percibirlo. A modo de ejemplo puede mencionarse que OSE, organismo estatal encargado de la provisión de agua potable a la población, de acuerdo a lo que exige su carta orgánica, pide al asentamiento en terreno municipal que solicita agua potable, un plano de la zona y una nota de la Intendencia Municipal de Montevideo que certifique que el predio es efectivamente de propiedad municipal y que está en vías de regularización. Esto no sólo sucede con los terrenos municipales sino que también se han pedido constancias similares a otros organismos del Estado propietarios de los terrenos. Lo que OSE busca con esta formalidad es evitar pleitos con particulares. Ante este pedido el asentamiento solicita a la Intendencia la carta y es probable que la obtenga, a pesar de estar ubicado en una zona inundable que nunca será regularizada, dado que la Intendencia sabe que allí viven varias familias para las cuales el agua potable es una condición indispensable. Parecería que, una vez que el asentamiento se pone en contacto con una institución estatal, una red comienza a

tejerse lentamente y una situación supuestamente irregular es, por la vía de los hechos, precariamente reconocida institucionalmente. (Alvarez, 1999)[16]

Es así que, ya sea mediante el ejercicio de una presión organizada ante la Intendencia o el Directorio de algún otro ente estatal, un conjunto de demandas individuales en la ventanilla de una oficina pública o la intermediación del mecanismo del clientelismo político, entre otras modalidades posibles, los asentamientos se ponen en contacto con la laxitud de reglamentos, con la falta de definición de criterios para nuevas situaciones, con irracionalidades varias, con intencionalidades políticas, etc. El éxito dependerá de la oportunidad institucional o presa que el "cazador" pueda obtener. De ese modo, se mantienen relaciones con instituciones estatales caracterizadas por distintos grados de precariedad.

La inestabilidad que caracteriza la vida cotidiana de estos asentamientos tiene su origen en la forma de las instituciones que organizan la cohesión social, principalmente, el empleo. En sociedades como la francesa donde las instituciones modernas se ensamblaban (y el uso del pasado es intencional) dando la idea de un sistema, las crisis pueden tener efectos más visibles en el sentido de ocasionar que grupos de individuos queden totalmente fuera de la institución educativa, por ejemplo. En sociedades como las latinoamericanas, donde nunca existió un ensamble casi perfecto como el mencionado, las crisis tienen efectos menos visibles en tanto lo que hacen es erosionar un poco más el conjunto de inserciones múltiples ya precarias que antes garantizaban la integración.

En la mayoría de las sociedades latinoamericanas las instituciones siempre dejaron huecos que fueron cubiertos por otras formas de lo social como el barrio o la familia. Lo que hoy sucede es que, además de cambios en la estructura de empleo, familia y barrio también ven cuestionado su poder integrador. Las personas se ven entonces obligadas a inventar nuevos soportes. El asentamiento parece ser una de estas "invenciones" en respuesta a la vulnerabilidad de nuestros tiempos. Problemas de empleo, un Estado de Bienestar en Crisis, cambios en la estructura de la familia y un mercado inmobiliario que hace difícil la permanencia en el centro de la ciudad a amplios sectores de la población, se conjugan provocando un aumento de la vulnerabilidad. La ocupación de un terreno aparece entonces como una salida posible para algunos montevideanos, como la posibilidad de encontrar un lugar en el mundo, de resistir la desafiliación.

5.2 PROCESOS DE VULNERABILIZACIÓN EN LOS ASENTAMIENTOS.

Cuando se habla de respuesta a la vulnerabilidad, se habla de individuos reactivos, que no se caracterizan por sus carencias o su apatía sino por sus capacidades, por su potencial, por sus "activos". Volviendo a la noción de pobreza, ¿qué nos dice respecto

[16] En este trabajo, realizado para el Taller de investigación de la Licenciatura en Trabajo Social, se realizaron entrevistas a personas que viven en asentamientos irregulares montevideanos así como a representantes de distintas instituciones estatales. Del análisis de las mismas se extrae la información aquí volcada.

a personas que individualmente o en forma organizada autoproducen su hábitat mostrando gran eficiencia? Poco. Al definir por sus carencias el fenómeno y centrarse en atributos y no en procesos, deja escapar tanto lo que las personas efectivamente poseen y utilizan para sobrevivir y/o para lograr una movilidad ascendente, así como los procesos sociales responsables de tal movilización de recursos y los que impiden aumentar el bienestar.

La población de los asentamientos irregulares presenta situaciones de suma precariedad en la conformación de sus activos y en el potencial acceso a otros activos. Estado y mercado y algunos aspectos de la dimensión social conspiran contra la acumulación de activos. Por el contrario, la contratendencia estaría a cargo de otro aspecto de lo social: la comunidad, es decir del capital social que se genera en los asentamientos así como también de las experiencias pasadas de integración de los individuos.

a. Estado y mercado:

Ya se ha hecho referencia a los cambios en el mundo del trabajo tanto en cuanto a las mayores exigencias de educación y capacitación como en relación a la precarización, flexibilización y desempleo. Del mismo modo se ha hablado ya de la repercusión que estos cambios tienen en la pérdida de beneficios sociales estatales que permanecen atados al trabajo formal. En primer lugar, se hará referencia a esta realidad en los asentamientos.

Cuadro: Población de asentamientos irregulares montevideanos mayor de 12 años por categoría ocupacional

OCUPACIÓN	1984	1994
no trabaja	68,7	39,46
asalariado privado	14,7	38,91
asalariado público	2,1	2,92
cuenta propia	13,5	14,70
trabajos familiares no remunerados	1,0	0,86
sin datos	0,0	3,15
TOTAL	100,0	100,0

. Fuente: INTEC (1995)

Resulta sorprendente el aumento del porcentaje de personas empleadas en el sector privado en la década 84-94. Del mismo modo, llama la atención la disminución del porcentaje de personas que responden que no trabajan. Sin un análisis cuidadoso de estos datos, podría llegarse a plantear que los asentamientos no están asociados a las

transformaciones en el mercado de empleo generadoras de vulnerabilidad a las que se ha hecho referencia. Se intentará entonces revertir esta mirada ingenua.

Si bien la disminución del porcentaje de población que declara no trabajar se sostiene básicamente en el aumento del 24% de los asalariados en el sector privado, el 6% restante podría explicarse por los cambios que el concepto de trabajo ha sufrido en los últimos tiempos: mientras en el pasado se asociaba a un empleo formal, hoy se considera trabajo cualquier tarea remunerada.

Ahora bien, aún puede permanecer como una interrogante ese 24% de aumento de los asalariados privados. Anteriormente se ha visto que el desempleo es sólo una de las manifestaciones de una transformación profunda en la coyuntura del empleo, la más visible. Junto a él se encuentran una multitud de fenómenos que pueden subsumirse en los conceptos de precarización y flexibilización. A la luz de esta conceptualización las cifras mencionadas no resultan tan sorprendentes. El hecho de que haya aumentado el porcentaje de asalariados en el sector privado no nos dice absolutamente nada sobre la calidad de estos empleos ni sobre la calidad del tipo de lazos que unen a esas personas con las otras instituciones que, además del empleo, garantizan la integración social (como el sistema educativo).

Es de destacar también el porcentaje de cuentapropistas (14, 7% en 1994) dado que los mismos se asocian con falta de protecciones o responsabilización por las mismas. El tipo de trabajos que estos cuentapropistas desarrollan (servicio doméstico, changas, recolección, trabajos de peón, etc.), hacen pensar en la ausencia de beneficios sociales.
Por tanto, lejos de escapar a la cuestión social de la sociedad salarial, a la que se hacía referencia más arriba, los asentamientos son manifestaciones de los procesos de vulnerabilización de nuestras sociedades.

En cuanto al Estado, como fuente de la estructura de oportunidades de esta población, además de la falta de beneficios sociales que muchos de los que viven en los asentamientos sufren debido a su precaria o inexistente inserción en el mercado de empleo, podría mencionarse la inexistencia de políticas que faciliten la adquisición de vivienda a familias jóvenes.

b. Sociedad:

En primer lugar, las transformaciones en la estructura de la familia uruguaya no son ajenas a las ocupaciones irregulares de tierras. En los últimos tiempos se ha asistido a un deterioro de la pauta tradicional de hogar nuclear legal en toda la sociedad. (Filgueira, C., 1996) Como causas de esto se ha hablado por un lado, de la secularización y la modernización de pautas culturales y, por otro, de carencias y dificultades económicas. Mientras la primera de estas causas afectaría fundamentalmente a sectores medios y altos de la población no implicando necesariamente un deterioro del portafolio de activos sino más bien una modificación de proyectos vitales, la segunda de las causas mencionadas afectaría mayormente a sectores pobres y tendría incidencia en una mayor fragilidad de la estructura de activos,

es decir que aumentaría la vulnerabilidad de las familias. (Kaztman; Beccaria; Filgueira, F; Kessler y Golbert, 1992) Si se revisan los porcentajes existentes respecto al tipo de familias en los asentamientos se ve que efectivamente no permanecen ajenos a las transformaciones de la familia. En 1994, el 10% de los jefes de hogar eran solteros, el 41,7% casados, el 5,4% viudos , el 26% divorciados y el 39,4% concubino. (INTEC, 1995)

En segundo lugar, también dentro de la dimensión sociedad de la estructura de oportunidades, puede decirse que en este contexto, la comunidad, el nuevo vecindario aparece como la principal potenciadora y generadora de activos. En la construcción del asentamiento las familias invierten capital físico (dinero y otros bienes) y humano (horas de trabajo). Por otra parte, se genera capital social que se expresa en la realización de tareas comunes, las gestiones frente a instituciones públicas, la creación de comisiones vecinales, las pequeñas reciprocidades cotidianas, el surgimiento de una normatividad compartida, etc. La capacidad integradora de este capital social es discutible dado que si bien las redes barriales pueden resistir la caída, no tienen la fuerza integradora del empleo unido a protecciones sociales. No garantizan una integración a la sociedad en su conjunto. Por el contrario el riesgo de segregación residencial está presente. La profundización de este aspecto se hará en el siguiente capítulo.

DESAFILIACIÓN: EL IMPULSO Y SU FRENO 6.

De acuerdo a lo expresado, los asentamientos aparecerían como respuesta a un estrechamiento de la estructura de oportunidades de un considerable sector de la población. Pueden verse como un intento de sostener la caída. Se ha hecho referencia a los efectos desintegradores que Estado, mercado y cambios en la familia tienen en la población de los asentamientos y se ha manejado al capital social comunitario como el efectivo sostén de los procesos de desafiliación.

La pregunta que surge es cuánto puede incidir ese capital social en la recomposición de lazos sociales si la estructura de oportunidades no se modifica. Primeramente se profundizará en los lazos comunitarios que mantienen la integración social precaria de los asentamientos para luego analizar algunos elementos de la realidad que parecerían ponerlos en riesgo.

6.1 ACTIVOS O LAZOS DE INTEGRACIÓN

Una vez en el asentamiento, se observan una serie de prácticas que podrían interpretarse como una resistencia a la desintegración. Una afirmación más moderada remitiría a la constatación de la existencia de valores urbanos en esta población o en gran parte de ella. Desde los 50, el paradigma culturalista con Gino Germani a la cabeza, en su intento de comprender el fenómeno latinoamericano de las ocupaciones irregulares de tierras asociadas a enclaves de pobreza y a migraciones del campo a la ciudad, se refería a los efectos de una etapa transitoria en un proceso de modernización. Para este enfoque, los “marginales” irían adquiriendo los valores urbanos y modernos, integrándose finalmente a la vida en las ciudades (Germani, 1966). Sin entrar en el debate de los 60 sobre si es ésta o no una explicación válida para el fenómeno de la pobreza urbana latinoamericana de la época, sí pude decirse que en los asentamientos irregulares de nuestros tiempos los valores urbanos parecen estar ya presentes.

Ciertos elementos pueden volcarse en favor de lo anterior. En primer lugar, algunos asentamientos se someten a las normas de urbanización de la zona donde se ubican y, en relativamente poco tiempo, una extensión de tierra ocupada por un basural se transforma en un barrio pobre similar a los barrios vecinos, de terreno nivelado, con pasajes, muchas de las casas construidas de material, con agua, luz, letrinas y algún lugar reservado como espacio común: tal vez alguna guardería, canchita, merendero o pequeña policlínica. Más allá de que la existencia de un ordenamiento urbano similar al del resto de la ciudad no sea generalizable a todos los asentamientos montevideanos (muchas veces ni siquiera puede ser generalizable a la totalidad de un mismo asentamiento, que comienza con cierto ordenamiento pero luego se agranda sin respetar calles y con viviendas más precarias o construidas en parcelas de tierra más

pequeñas que las requeridas para la zona[17]), es cualitativamente relevante la existencia de varios ejemplos en este sentido. De ello se puede leer una voluntad de integración a la ciudad. Todos estos elementos nos hablan de una resistencia a la desafiliación, de un intento de respuesta frente a la inestabilidad, al riesgo de la caída en la exclusión. El querer tener agua, calles, luz o el querer la regularización del barrio y la propiedad de los terrenos no es solamente eso. Es también querer "formar parte de", participar de la ciudad y de la sociedad en general, como muchos lo hacían antes.

En segundo lugar puede hacerse mención a la integración a servicios básicos públicos Prácticamente la totalidad de las viviendas de los asentamientos montevideanos tiene acceso a la red de agua potable (99,34%), indicador que debe ser relativizado dado que sólo un 37, 75% de las viviendas tiene el agua por cañería dentro de la vivienda. Un 98% de las viviendas están conectadas a la red de energía eléctrica, pagando por ello un 40% del total de viviendas. Por otra parte, un 63% de las viviendas posee paredes de mampostería (lo que implica un crecimiento del porcentaje respecto a 1984 cuando sólo un 36% de las viviendas presentaban esta característica) y 80% tiene sus pisos predominantemente construidos de cemento. (INTEC, 1995)

En tercer lugar, los ocupantes, al autoproducir su hábitat, realizan tareas que tradicionalmente estuvieron asignadas al Estado. Algunas de ellas son realizadas individualmente, otras en forma colectiva. Todas ellas nos hablan del capital social presente en esta población.

Reservar terrenos para espacios comunitarios en un contexto de necesidad de vivienda como el que nos ocupa, es muestra de la existencia de una normatividad comunitaria. Por otra parte, hay ciertas necesidades que los individuos no pueden resolver por sí solos y que dan lugar a proyectos comunes como guarderías o salones comunitarios que requieren de cierto grado de organización tanto para la construcción del espacio como para la gestión de recursos y puesta en marcha del proyecto. El colgarse de la red de energía eléctrica que pasa cerca del asentamiento o el tramitar la incorporación legal del asentamiento a la red, requiere algún tipo de movilización colectiva. El Estado es un interlocutor necesario para los asentamientos con el cual suele dialogarse a través de distintos canales. Las comisiones vecinales juegan un rol importante en este diálogo. Ellas gestionan recursos, piden la regularización, realizan los trámites para la colocación del agua, la luz o el teléfono, solicitan volquetas, la máquina alisadora de calles, tramitan su personería jurídica, etc. (Alvarez, 1999)

El hecho de que los vecinos se esfuercen por autoproducir un barrio, podría tener relación con experiencias anteriores de integración social y urbana. Los datos sobre el tipo de vivienda anterior brindan elementos en este sentido.

Cuadro: tipo de vivienda anterior de los jefes de hogar de los asentamientos irregulares montevideanos.

TIPO DE VIVIENDA	1984	1995

[17] información obtenida en la entrevista a la A.S Rosa Barreix, del Servicio de Tierras y Viviendas de la IMM

casa, apartamento	48,7	57,29
pensión, conventillo	6,5	6,62
rancho, cantegril	33,8	34,10
otros	11,0	1,99
	100	100

Fuente: INTEC (1995)

El porcentaje de jefes de hogar que antes de vivir en el asentamiento lo hacían en una casa o apartamento, era ya considerablemente alto en 1984. Luego de una década, este porcentaje crece a un 57 %. Es decir, más de la mitad de la población que habita en asentamientos irregulares se encontraba integrada a los mecanismos habituales por medio de los cuales nuestra ciudad satisface la necesidad de vivienda de sus habitantes. Estos datos llevan a INTEC a afirmar que "muy probablemente, para el 57% de las familias, la mudanza al asentamiento haya significado un deterioro de sus condiciones habitacionales (...) Este guarismo es mayor en 1994 que en 1984 (48%), lo que hace aparecer la idea de que los asentamientos se están nutriendo progresivamente de un sector social diferente al que ordinariamente y hasta la década del 80 conformó los "cantegriles"." (INTEC, 1995)[18]

Por otra parte, resulta interesante la transmisión de información que se da en las ocupaciones y entre ocupaciones. Podría hablarse de un cierto "know how" que se ha ido creando y transmitiendo en torno a las ocupaciones. En el caso de las colectivamente organizadas, se realizan averiguaciones sobre el terreno a elegir de modo de obtener la mayor seguridad posible de no ser desalojados. En asentamientos donde el proceso inicial no es organizado sino que las personas o familias van llegando de forma individual, existe también transmisión de información: un compañero de trabajo, un familiar, un amigo, etc. avisa que se están dando terrenos en tal lado. Una vez en el asentamiento, como se dijo anteriormente, es muy común la formación de comisiones vecinales que serán las interlocutoras frente a la Intendencia, la Policía o UTE. Algunas de estas comisiones se conectan con algún asentamiento produciéndose un pasaje de información acerca de con quién ir a hablar o dónde ir a golpear. Es decir, existe una especie de conocimiento previo, el asentamiento no empieza de cero sino que recoge ciertas prácticas anteriores que facilitan el proceso. (Alvarez, 1999)

En síntesis, puede leerse del conjunto de estas prácticas la existencia de redes de reciprocidad y confianza, de una normatividad compartida, de distintos grados de organización colectiva, de contactos y acceso a información: ¿qué es esto sino un gran capital social aplicado a la autoproducción del hábitat? ¿Qué es esto sino un gran capital social que resiste la desafiliación?

[18] Si recordamos que la población de los asentamientos es fundamentalmente joven, podemos relacionar el tipo de vivienda anterior con familias jóvenes que al formarse no encuentran opciones accesibles que les permitan vivir en un apartamento o casa como lo hacían cuando vivían con sus padres.

6.2 EROSIÓN DE LAZOS.

Tanto la vivienda anterior a la mudanza al asentamiento, como las prácticas de autoproducción de un barrio, como los datos de ocupación, nos hablan de una población que no se encuentra excluida de la sociedad sino en una situación de vulnerabilidad. Una población que mantiene o ha mantenido inserciones en distintas esferas de la vida social. Seguramente los asentamientos muestren también ejemplos de personas desafiliadas, excluidas. Sin embargo, **lo que aparece como más característicamente relacionado con el fenómeno en estudio son los procesos que nutren la vulnerabilidad social y que solo en última instancia generan la desafiliación.**

Decir que los asentamientos se caracterizan por su vulnerabilidad social, implica decir que no son un ghetto urbano al estilo estadounidense[19], que no están excluidos de la ciudad ni de la sociedad, pero también implica asumir que se corre el riesgo de ghettización.

A pesar de la existencia de experiencias de integración a distintas dimensiones de la vida social en la población de los asentamientos irregulares, lo que se plantea es el peligro de erosión de estos lazos ya precarios, debido básicamente a la segmentación residencial de la que dan cuenta algunos elementos de la realidad.

a- La población de los asentamientos irregulares es una población claramente diferenciada del total de Montevideo. (ver Anexo, gráfico I) "Los valores medios de los asentamientos no caen en el intervalo de confianza de Montevideo." (Lombardi, 1999: 88)

b- El hacinamiento es uno de los indicadores más alarmantes de estos hogares. "Más de un 40% del total de las viviendas tiene problemas graves o muy graves de hacinamiento." (INTEC, 1995) El hacinamiento provoca la invasión de los espacios personales, lo que tiene incidencia en el clima familiar. (ver Anexo, gráfico I)

c- Problemáticas referidas a la escolarización de los niños y adolescentes.

Como se mencionó anteriormente, los niños y adolescentes constituyen un porcentaje muy importante del total de la población de los asentamientos. "La población de 17 años y menos (...) representa el 47,6% del total, porcentaje sensiblemente superior al de su participación en el total de la población urbana de Montevideo donde alcanza el 26,3%." (UNICEF, INTEC, 1999) Este importante porcentaje hace imprescindible el

[19] Para una análisis del ghetto del centro de las ciudades en Estados Unidos como sistema de exclusión social, ver a) Castells, Manuel (1998): "La era de la información. Economía, sociedad y cultura." Vol. 3, ·Fin del Milenio." Alianza, Madrid: 154-175; b) Wacquant, Löic (): L'underclass urbaine dans l'imaginaire social et scientifique americain. En: Paugam, Serge (coord.): "L'exclusion. L'état des savoirs." Éditions la découverte; textes à l'appui. Paris.

análisis de la escolarización de estos niños y adolescentes. En este sentido pude hacerse referencia a un conjunto de aspectos:

- Promedio de años de estudio distante del requerido por la satisfacción del nivel de enseñanza obligatorio (1er ciclo de enseñanza media) (UNICEF, INTEC, 1999)
- Bajo o casi nulo nivel de cobertura preescolar. (UNICEF, INTEC, 1999: 115)
- El porcentaje de quienes abandonaron primaria. (UNICEF, INTEC, 1995)
- Existencia de evidencias de extraedad a nivel de enseñanza primaria.(UNICEF, INTEC, 1999)
- El 58% de quienes se incorporan a la actividad no finaliza primaria. La incorporación temprana a la actividad supone un corte con el proceso educativo. (UNICEF, INTEC, 1999) La apuesta a la educación de los hijos aparece en el discurso de los padres pero su aplicación es cuestionable a la luz de los datos. (UNICEF, INTEC, 1999) Para estos jóvenes la acumulación de capital humano, al menos en lo que refiere a la educación formal, se detiene tempranamente.
- "En el 35 % de los asentamientos todos los niños asisten regularmente a la escuela, observándose una mayor asistencia a menor tamaño del asentamiento (...) En el 58%, la mayoría de los niños asisten regularmente a la escuela (...) El restante 7% se reparte entre los asentamientos en que la mayoría de los niños no asisten y los que ninguno asiste." (DATOS, 1996) La consultora que obtuvo estos cifras las utiliza para hipotetizar acerca del grado de integración de los asentamientos respectivos: los primeros serían los "socialmente más integrados", los segundos los "en vías de integración" y los últimos los "marginales". Teniendo en cuenta el poder integrador que la escuela pública ha tenido tradicionalmente en nuestro país, esta hipótesis no parece estar fuera de lugar. [20]

d- algunos elementos que podrían estar dando cuenta de la emergencia de una subcultura. Si bien esto no es generalizable, sí es cualitativamente relevante. "La prensa informa de casos en los que ni la policía ni las ambulancias se atreven a entrar [a los asentamientos] (...) la prensa presenta también declaraciones de personas que no pueden salir de sus casas, que temen dejar solos a sus hijos." (Kaztman, 1996: 47) Por otra parte, en las entrevistas mantenidas con profesionales que trabajan con la regularización de asentamientos, se volcaron elementos que pueden interpretarse también como indicadores de la emergencia de una subcultura marginal. Uno de ellos refiere a la negativa de un barrio a que partes inundables del asentamiento fueran rellenadas dado aparentemente sería una zona de fácil escape de la policía. Otro elemento lo constituyen los reclamos para poder mantener pasillos internos en la manzana. Uno de los requisitos para las regularizaciones que pide la Intendencia Municipal de Montevideo es que todas las viviendas tengan salida a la calle. Al parecer, en ocasiones esto ha chocado con un estilo de construcción que privilegia la salida de

[20] Estos porcentajes pueden tomarse como ilustrativos pero se considera que deben ser objeto de cierto reparo debido a su orígen. La consultora DATOS realizó una investigación para el MVOTMA en diciembre de 1995. Para ello realizó una encuesta cara a cara a dos integrantes de los 111 asentamientos montevideanos que constituyeron su universo. A estos informantes se les preguntaba su percepción. No se trata entonces ni de un censo ni de una encuesta con muestra representativa. Por tanto, la información es sólo indicativa. (DATOS, 1996)

la vivienda a corredores internos a la manzana debido básicamente a temor a la inseguridad que tener una puerta o una ventana hacia la calle supondría. [21] Una vez establecidos los elementos propios de una subcultura en un barrio, como efecto de la segmentación residencial y causa de la continuidad de la misma en el tiempo, "se activa un proceso de reproducción intergeneracional que tiende a consolidarla. A esa consolidación contribuye el hecho que (...) la debilidad de los portafolios de activos de los hogares aumenta la permeabilidad de niños y jóvenes a los modelos dominantes que surgen en el entorno social inmediato." (Kaztman, 1999: 298-299)

e- Dificultades para mantener y crear "lazos débiles". "Las características de los barrios definen estructuras de oportunidades en el entorno social inmediato de los hogares, que inciden en la probabilidad de que niños y jóvenes acumulen activos. El riesgo está relacionado con el bloqueo de activos." (Kaztman, 1999: 263) La segmentación residencial tendría consecuencias particularmente negativas para los hogares de menores recursos. Las familias de los asentamientos irregulares dejan de interactuar, al menos a nivel de vecindario, con personas que, al contar con un portafolio de activos más elevados, podrían servir de nexo para oportunidades de trabajo, para la obtención de un servicio, etc. Asimismo, niños y jóvenes dejan de estar expuestos a modelos de personas que, a través de un adecuado aprovechamiento de la estructura de oportunidades existentes, tuviesen éxito en alcanzar las metas de bienestar propuestas por nuestra sociedad. En un contexto de expectativas de consumo crecientes y empobrecimiento de activos, aumentaría la probabilidad de desajustes entre metas y medios institucionales para alcanzarlos, lo que suele producir situaciones anómicas. A su vez, estas conductas retroalimentarían la segmentación residencial.

Otro modo de referirse a estos procesos es iluminando el tipo de redes sociales o lazos que caracterizan a los asentamientos. En general, las comunidades pobres se caracterizan por lazos fuertes, necesarios para alcanzar confianza en intercambios informales, que tienden a producir pequeños grupos muy unidos pero aislados entre sí. Este tipo de lazos son eficientes para la sobrevivencia pero no para la integración de las comunidades a la sociedad. Son los lazos débiles los que aseguran la integración social a una escala mayor dado que son puentes entre grupos que de otra forma estarían aislados, amplían en número y en variedad los contactos, permiten una mayor circulación de información , son más tolerantes a la diversidad y al cambio, etc. (Espinoza, 1995) En los asentamientos puede observarse la existencia de lazos débiles como los de trabajo (en general los lugares de trabajo están fuera), los de amigos o parientes que viven en otros barrios, los que establecen los barrios con políticos, con instituciones públicas en general y del Estado en particular, etc. Sin embargo, aparecen también mujeres que salen poco de su casa por miedo a los robos, personas sin empleo para quienes los límites del asentamientos son los de su cotidianeidad, etc. Asimismo hay casos en los que los vínculos se remiten a la familia, sumándose un cierto aislamiento al interior del vecindario a la inexistencia o desvanecimiento de lazos

[21] Esta información se obtuvo en entrevistas a la Asistente Social Rosa Barreix, que trabaja en el Servicio de Tierras y Viviendas de la IMM y al Arquitecto Mario Lombardi, integrante del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares de la OPP.

débiles[22]. Si bien no hay aquí lugar para las generalizaciones, resulta ilustrativo que en un conjunto de entrevistas realizadas a habitantes de asentamientos irregulares montevideanos para una investigación, se haya encontrado que las familias "que mencionan tener contacto con personas de afuera del círculo de familiares y vecinos cercanos, tienen un mejor nivel de ingresos que el resto." (Kaztman, 1999: 116) **En síntesis, pude decirse que en general, el capital social característico de los asentamientos permite la sobrevivencia pero difícilmente sea útil como puente hacia oportunidades laborales u otras inserciones portadoras de integración social.**

Además de estos factores que estarían indicando la existencia de una segmentación residencial, puede mencionarse como otro elemento erosionador de activos integradores, lo que Castel bautiza como **"individualismo negativo"**. Al mismo tiempo que en los asentamientos se dan distintos niveles de organización que permiten la sobrevivencia y la resistencia a la desafiliación, se dan también situaciones de "individualismo negativo". Con ello se hace referencia a situaciones de aislamiento al interior de la comunidad.

Las sociedades actuales viven una creciente individuación pero no todos los sectores sociales están en condiciones de vivir cómodamente su individualidad. Cuando las personas no poseen recursos objetivos y protecciones colectivas que apuntalen esa individuación, la misma se convierte en una cárcel.

"De modo que la contradicción que atraviesa el proceso actual de individuación es profunda. Amenaza a la sociedad con una fragmentación que la haría ingobernable, o bien con una polarización entre quienes pueden asociar el individualismo y la independencia, porque su posición social está asegurada, por un lado, y por el otro quienes llevan su individualidad como una cruz, porque ella significa la falta de vínculos y la ausencia de protecciones." (Castel, 1997: 477)

La gran movilidad que se observa en los asentamientos (el tiempo de residencia de las personas en el asentamiento es corto y la rotación entre asentamientos alta, lo que podría estar asociado a la existencia de asentamientos más prestigiosos que otros) contribuye a la fragmentación de vínculos, a la erosión del capital social y, por tanto a este "individualismo negativo".

A la luz del conjunto de todos los elementos volcados en este capítulo **podríamos hipotetizar que las experiencias de integración que trae al asentamiento gran parte de la población, así como el capital social que se demuestra en la autoproducción del hábitat, perderían poder integrador ante las limitaciones contextuales que el nuevo hábitat impone. Las familias tendrían dificultades para mantener y transmitir esas experiencias que implican algún grado de integración a ciertas dimensiones sociales, a las nuevas generaciones (de lo que estarían dando cuenta los indicadores de escolarización).**

[22] Información obtenida en entrevistas y notas de campo.

Si se incorpora la variable temporal el pronóstico no parece prometedor. Manteniendo una estructura de oportunidades constante, es decir, manteniendo incambiada la actitud del Estado y prosiguiendo con los cambios en el mercado de trabajo y la familia, la vulnerabilidad de la población de los asentamientos irregulares se acentuaría debido a los efectos desintegradores de la segmentación residencial sobre ese capital social comunitario que aparece como tabla de salvación ante la desafiliación así como a lo que se ha señalado como "individualismo negativo".

Cuando se identifica a las ocupaciones irregulares de tierras con vulnerabilidad social, se hace referencia a un riesgo de fractura social, a un riesgo de exclusión. Hasta el momento, los asentamientos irregulares no constituyen ghettos urbanos. Lo que aquí se sostiene es que el riesgo de ghettización aumentaría con el tiempo debido básicamente a los efectos desintegradores de la segmentación residencial.

EL ESTADO: ¿UN ACTOR SECUNDARIO? 7.

Tal vez pueda verse tras la relación asentamientos-Estado, a la que se hace una breve referencia en capítulos anteriores, el tradicional problema que el Estado Moderno ha tenido con la asistencia. Castel trabaja largamente este tema. (Castel, 1997). Sostiene que la sociedad actual sigue teniendo problemas para la asistencia de "quienes pueden trabajar y no trabajan". La "handicapología" (conjunto de incapacitados para trabajar por enfermedad, edad, etc.), en cambio, ha estado siempre más resuelta socialmente. Más allá de irracionalidades que puedan detectarse en el Estado uruguayo (como enterarse de que un terreno es estatal una vez que el mismo es ocupado), podría relacionarse la permisividad de ciertas instituciones respecto a los asentamientos con el dilema que los mismos representan: ¿son los ocupantes responsables de su situación o no?, ¿se los ayuda o se los reprime?

7.1 ¿VOLVER AL ESTADO SOCIAL?

Definitivamente no se trata de volver al Estado Social del pasado. Como se trabajara en capítulos anteriores, el Estado de Bienestar edificó su sistema de protección sobre la base de una sociedad que ha venido sufriendo intensas mutaciones: la familia nuclear ya no es la pauta, el desempleo ya no el la excepción, la educación ya no conduce necesariamente a la obtención de un empleo de calidad, etc, etc.

El Estado Social fue una construcción de otro momento histórico, de la "sociedad salarial" casteliana. Así como las transformaciones del modo de producción no parecen permitir el regreso a esa "sociedad salarial" que forma parte del pasado, tampoco se podría volver al tipo de estado que la acompañó. Ahora bien, lo que si es posible es recoger la mejor herencia de aquel estado para hacer frente a las problemáticas de hoy.

"Recientes procesos de cambio han (...) transformado el corazón del Estado de Bienestar debilitando la otrora fuerte asociación entre trabajo y seguridad social. Profundos procesos de cambio social en América Latina y alrededor del mundo sugieren que las viejas formas de seguridad social ya no son suficientes; nuevas formas deben ser encontradas." (Filgueira, C., 1999: 136)[23]

El desafío de encontrar esas nuevas formas sigue vigente. Lo que parece no cambiar es que el Estado tiene que seguir jugando un rol en las problemáticas sociales.

Al respecto, Castel sostiene la idea de que el poder público es el único capaz de mantener un mínimo de cohesión social. "El recurso es un Estado estratega que redespliegue sus intervenciones para acompañar este proceso de individualización, desactivar los puntos de tensión, evitar las fracturas y "repatriar" a quienes han caído bajo la línea de flotación. Incluso un Estado protector, pues, en una sociedad hiperdiversificada y corroída por el individualismo negativo, no hay cohesión social sin

[23] Traducción libre.

protección social. Pero este estado debería ajustar al máximo sus intervenciones, siguiendo las nervaduras del proceso de individualización." (Castel, 1995)

7.2 POBREZA - VULNERABILIDAD: ALGO MÁS QUE UN PROBLEMA DE NOMBRE.

Como se ha mencionado en varias oportunidades a lo largo de este trabajo, concebir a los asentamientos irregulares montevideanos desde una perspectiva de pobreza o desde una perspectiva de vulnerabilidad implica construir fenómenos diferentes. Esto se hace más claro cuando se piensa en acciones o políticas en relación a la problemática.
En general las políticas sociales están pensadas en términos de pobreza, están dirigidas a los pobres. Concebir las problemáticas desde una perspectiva de integración social implica dirigir las políticas fundamentalmente quienes están en la zona de vulnerabilidad. Los retos más importantes, desde esta mirada, están antes de que las personas caigan en la exclusión.

Por otra parte, también desde una mirada de integración, lo central de las políticas es potenciar lo que las personas tienen, sus peculiares estrategias de encadenamiento de activos que les permiten sobrevivir. Desde una conceptualización de pobreza, en cambio, de lo que se trata es de paliar las carencias de la población, lo que no tienen, los pasivos (ingresos o necesidades básicas insatisfechas).

Lo anterior va de la mano con dar un lugar activo a las personas en la recomposición de los lazos sociales así como por reconocer lo que de hecho ya hacen para sobrevivir.

Políticas de integración para reforzar o mantener la solidaridad social serían, de acuerdo a todo lo que se ha manejado hasta aquí, el tipo de políticas dirigidas a mejorar la situación de los asentamientos irregulares, así como a prevenirlos.

Justificando lo anterior, resulta clarificador pensar en los alcances de políticas pensadas de un modo tradicional: ¿qué se lograría en términos de integración si se aumentan los ingresos de quienes viven en asentamientos?, ¿cuál es el poder integrador de una regularización que focalice únicamente la satisfacción de necesidades básicas?

7.3 PERSPECTIVAS

Ante el crecimiento de los asentamientos irregulares y, más generalmente, ante la incipiente segregación residencial, han surgido distintas propuestas de acción. Las más importantes han sido: represión de las ocupaciones, regularización[24] y políticas públicas de ordenamiento urbano tendientes a la integración. De todas estas alternativas la última parece ser la más ajustada a la perspectiva teórica por la que se ha optado en

[24] La Intendencia Municipal de Montevideo tiene un plan de regularización y ya ha regularizado algunos asentamientos. Por otra parte, en este momento se está desarrollando el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares de la OPP-BID, de alcance nacional.

este trabajo. Veamos las razones de esta afirmación, así como las salvedades que con respecto a ella pueden hacerse.

Algunos están convencido de que las políticas públicas deberían intervenir para impedir la polarización en los barrios. Apuestan a políticas habitacionales y de diseño urbano con un objetivo integrador, antes de que se cristalicen subculturas barriales marginales. (Kaztman, 1999)

Este tipo de políticas públicas, supone modificaciones en dos de las dimensiones de la estructura de oportunidades: el Estado (en tanto que definiría acciones tendientes a aumentar los activos de las familias promoviendo la integración residencial y social) y la comunidad (convivencia de distintos estratos socioeconómicos en el mismo barrio). Sin embargo, la dimensión de la estructura de oportunidades que parece tener mayor peso, de acuerdo a lo analizado, en la definición de los patrones dominantes de movilidad e integración social es el mercado (de empleo, básicamente). El tipo de políticas de ordenamiento urbano propuesto, aunque está claro que ayudaría, no tendría incidencia directa sobre esta dimensión sustantiva de la estructura de oportunidades (se enfatiza la palabra directa dado que si podrían tener incidencia indirecta en tanto la integración barrial promovería el contacto con personas que pueden ofrecer oportunidades de trabajo o modelos de rol, etc). Surge entonces un cuestionamiento acerca de la capacidad integradora real de este tipo de políticas, si no son acompañadas de modificaciones en las oportunidades generadas por el mercado de trabajo.

La segmentación residencial es una de las muestras de los procesos de vulnerabilización de nuestra sociedad. Las raíces de esos procesos, si bien no parecen tener una sola causa, están en gran parte en la problemática que en nuestros tiempos tiene la institución empleo para mantenerse como lazo social fundamental. Las medidas urbanas integradoras, tal vez interpongan una barrera a la segmentación residencial, lo que no deja de ser ampliamente deseable. No parecerían sin embargo, tener el poder suficiente como para actuar directamente sobre los procesos de vulnerabilización. Esta observación implica una mirada al conjunto de la sociedad centrada en los procesos generadores de integración, vulnerabilidad y exclusión.

Esta mirada societal permite ver que la solución a la problemática de los asentamientos va más allá de lo urbano, que tiene relación también con la búsqueda de una nueva relación entre Estado y sociedad, con la búsqueda de un nuevo contrato social.

Ese nuevo contrato social, para autores como Castel, debe seguir considerando al trabajo como el principal factor de integración, claro que de modo distinto a la sociedad salarial. En las sociedades actuales, el cumplimiento del objetivo de que las personas recuperen o conserven un lugar en el continuo de posiciones de integración social podría pasar, por ejemplo, por un reparto del trabajo escaso[25]. La inserción por el trabajo seguiría siendo la llave para combatir la desafiliación y reducir la vulnerabilidad. El lugar del Estado en este nuevo contrato aparece como fundamental. Se trataría de

[25] Esta medida específica es de cuestionable implementación y efectividad en América Latina, dada la mayor informalidad del mercado laboral.

un Estado Social, distinto al anterior pero social ya que sería el único que puede garantizar la cohesión social en una sociedad hiperdiversificada y resquebrajada por un individualismo negativo que convierte a las personas en responsables de su propia anomia.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA: 8.

- **Alvarez, María José (1999):** *"Ejercicio de investigación. Un lente privilegiado para el análisis de la relación sociedad civil-Estado: las organizaciones vecinales de los asentamientos irregulares montevideanos."* Taller de Investigación de la Licenciatura en Trabajo Social, UdelaR, Montevideo (sin publicar).
- **Autores varios (1997):** *"Asentamientos, regularizar... y después"*. Encuentro taller. CCU, CEDAS, Grupo Aportes, HACER DESUR. Montevideo.
- **Baráibar, Ximena (1999):** *"Temas viejos en tiempos nuevos: aproximación al debate sobre exclusión social."* Tesis de Maestría en Servicio Social. UdelaR-UFRJ. Mvdeo.
- **Bustamante, Alberto; Chávez, Eliana; Grompone, Romeo; Machacuay, Samuel; Riofrío, Gustavo (1990):** *"De marginales a informales".* DESCO, Perú.
- **Castel, Robert (1991):** "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales." En: " Alvarez Uria, Fernando (editor): *"Marginación e inserción".* Textos Universitarios de la Editorial, Madrid.
- **Castel, Robert (1996):** "Les marginaux dans l´histoire". En: Paugam, Serge (coord.): *"L'exclusion. L'état des savoirs."* Éditions la découverte; textes à l'appui. Paris.
- **Castel, Robert (1997):** *"Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado."*
- **Castells, Manuel (1986):** *"La ciudad y las masas".* Alianza, Madrid.
- **Castells, Manuel (1985):** *"Crisis urbana y cambio social"*. Siglo XXI.
- **Castells, Manuel (1998):** *"La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura"*. Volúmen 3: "Fin de Milenio". Alianza, Madrid.
- **DATOS (1996):** "Los asentamientos irregulares en Montevideo". En *"Asentimientos irregulares"*. : MVOTMA - Comisión para la normalización de asentamientos irregulares: Mvdeo.
- **Di Paula, Jorge y Lamoglie, Graciela (1999):** "El descubrimiento de nuevas tierras, su conquista e independencia". *Vivienda Popular* nº 5, julio 1999. Facultad de Arquitectura, UdelaR, Montevideo.
- **Espinoza, Vicente (1995):** "Redes Sociales y superación de la pobreza". *Revista de Trabajo Social*, número 66, Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Filgueira, Carlos (1996):** *"Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay."* CEPAL, Montevideo.
- **Filgueira, Carlos (1998):** "Welfare and citizenship. New and old vulnerabilities". En: O'Donnel, Guillermo y Tokman, Victor: *"Poverty and inequality in Latin America".*
- **Germani, Gino (1966):** *"Política y sociedad en una época de transición*". Paidós, Bs.As.
- **Hardoy, Jorge y Satterthwaite, David (1987):** *"La ciudad legal y la ciudad ilegal."* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- **INE (1998):** *"Relevamiento de Asentimientos Irregulares*". Montevideo.
- **INTEC (1995):** *"Relevamiento de Asentimientos Irregulares de Montevideo"*. Montevideo.

- **Kaztman, Rubén:** "*Pobreza en el Uruguay: medición y análisis*". FCU, ficha nº 294, Montevideo.
- **Kaztman, Rubén (coord.) (1999):** *"Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay".* Oficina de CEPAL, PNUD Montevideo.
- **Kaztman, Rubén; Beccaria, Luis; Filgueira, Fernando; Golbert, Laura y Kessler, Gabriel (1999):** *"Vulnerabilidad, activos y exclusión en Argentina y Uruguay".* OIT, Fundación Ford, Chile.
- **Labbens, Jean (1996):** "Le quart monde des cités dúrgence." En: Paugam, Serge (coord.): *"L'exclusion. L'état des savoirs."* Éditions la découverte; textes à l'appui. Paris.
- **Lombardi, Mario y Veiga, Danilo (editores) (1989)**: *"Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana"*. CIESU, Banda Oriental, Montevideo.
- **Lombardi, Mario (1989):** "La cuestión urbana uruguaya: una nueva realidad de partida." En: Lombardi, Mario y Veiga, Danilo (editores) (1989): *"Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana"*. CIESU, Banda Oriental, Montevideo.
- **Lombardi, Mario (1997):** "Expectativas de realojamiento de hogares residentes en asentamientos irregulares de Montevideo". *Prisma* nº 9, UCUDAL, Montevideo.
- **Lombardi, Mario (1999):** "Análisis cuantitativo". En: *"Infancia y adolescencia en los Asentimientos Irregulares*". UNICEF, INTEC. Mvdeo.
- **Merklen, Denis (1999a):** *"Más allá de la pobreza, cuando los olvidados se organizan".* Documento preparado para el Forum Culture and Développement de la XL Asamblea anual de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Paris, 11 y 12 de marzo.
- **Merklen, Denis (1999):** "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador". En: Savampa. Maristella (comp.): *"Miradas desde abajo".* Losada, Buenos Aires.
- **Merklen, Denis (1991):** *"Asentimientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro."* Catálogos, Argentina.
- **Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel (1995):** *"La nueva pobreza en la Argentina*". Planeta, Buenos Aires.
- **MVOTMA. Comisión para la normalización de asentamientos irregulares (1996):** *"Asentimientos irregulares".* Mvdeo.
- **Panizza, Francisco y Pérez Piera, Adolfo (1988):** *"Estado y sociedad*". FESUR, Montevideo.
- **PNUD (1999):** *"Desarrollo Humano en Uruguay, 1999*". Montevideo.
- **Portillo, A. y Carvallal, S. (1997):** "Análisis y propuestas en materia de regularización de asentamientos irregulares". En: *"Asentimientos, regularizar ...y después?"* Encuentro taller. CCU, CEDAS, Grupo Aportes, HACER DESUR. Montevideo.
- **Terra, Carmen (1995):** "Un problema pendiente: concepto y medición de la pobreza". *Fronteras*, nº 1, Revista del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Mvdeo.
- **UNICEF, INTEC (1999):** *"Infancia y adolescencia en los Asentimientos Irregulares"*. Montevideo.

- **Autores varios (1999):** *Vivienda Popular* nº 5 , julio 1999. Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo.
- **Wacquant, Löic (1996):** "L'underclass urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain. En: Paugam, Serge (coord.): *"L'exclusion. L'état des savoirs.*" Éditions la découverte; textes à l'appui. Paris.

8.1 FUENTES DE INFORMACIÓN

Podríamos dividirlas en fuentes de datos cuantitativos y fuentes de datos cualitativos. Entre las primeras se incluye un estudio de Asentamientos Irregulares de Intec (1995), un estudio de la Consultora Datos "Los Asentamientos irregulares en Montevideo" (1996), el "Relevamiento de Asentamientos Irregulares" del INE (1998) realizado en base al censo de 1996 y el informe de UNICEF-INTEC sobre "Infancia y Adolescencia en los Asentamientos Irregulares" (1999). Entre las segundas, pueden citarse las entrevistas realizadas para la presente monografía (al Arq. Mario Lombardi del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares de la OPP-BID, a la A.S. Rosa Barreix del Servicio de Tierras y Viviendas de la IMM, al Arq. Edgardo Martínez del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura). Asimismo, también entre la información cualitativa, pueden citarse observaciones, entrevistas y lectura de documentos realizadas para el trabajo de la materia Taller de Investigación (1999), así como las notas de campo de la práctica de la materia MIP II realizada en tres asentamientos irregulares del barrio montevideano Cerro (1997).

ANEXO

Gráfico 1.

Comparación de indicadores sociodemográficos para Asentamientos irregulares montevideanos y total de Montevideo.

Fuente: UNICEF, INTEC, 1999

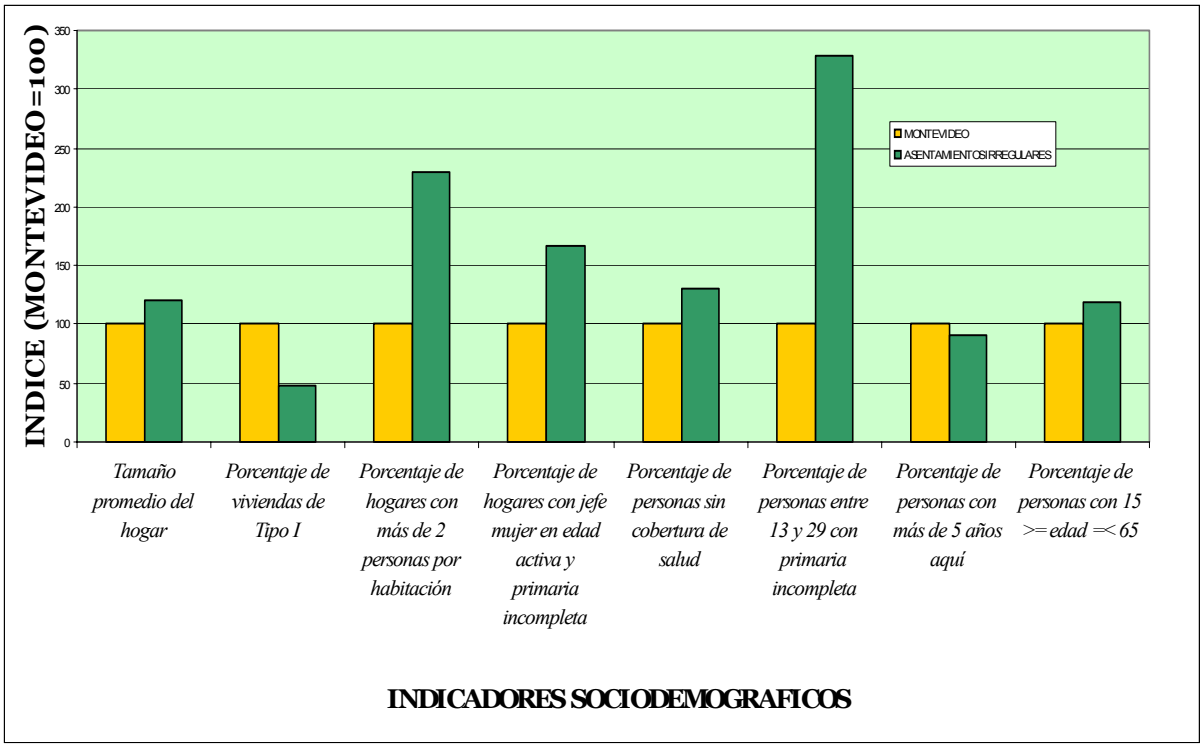
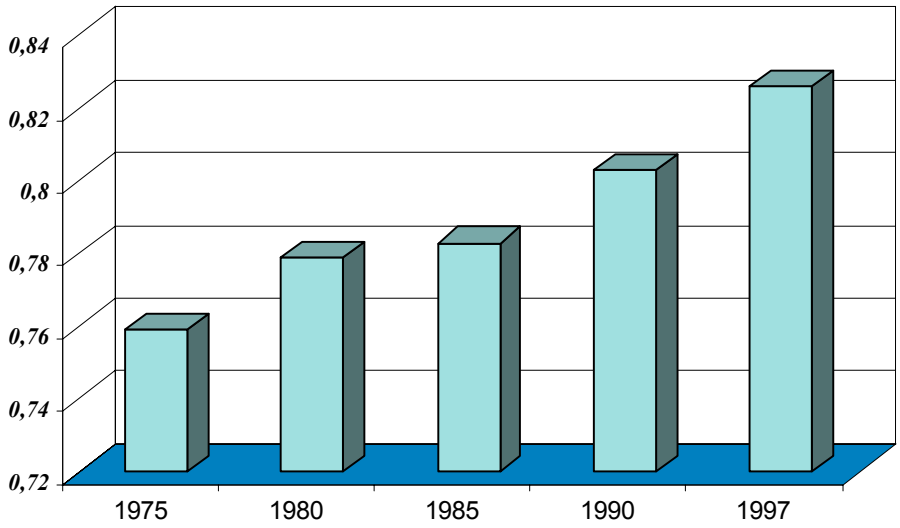


Gráfico II

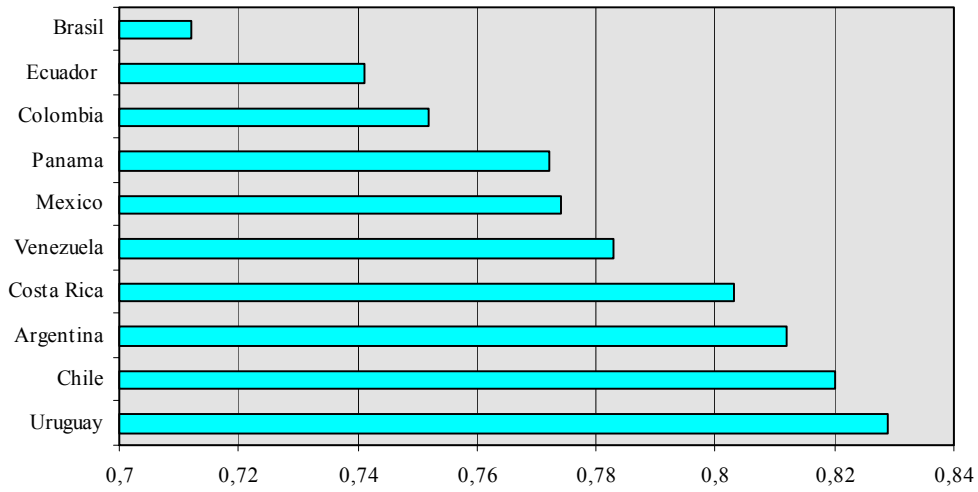
Evolución del Indice de Desarrollo Humano en Uruguay: 1975-1997



Fuente: PNUD (1999)

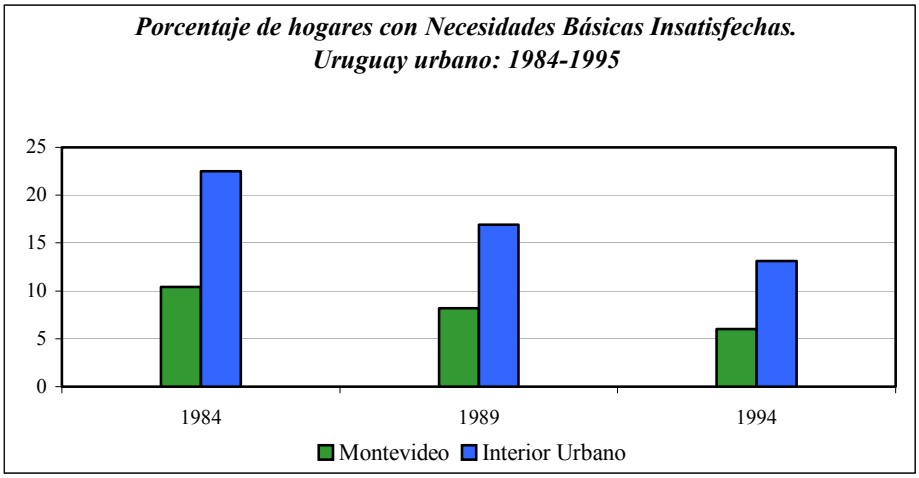
Gráfico III:

IDH corregido por desigualdad para países seleccionados de América Latina. Circa 1999.



Fuente: PNUD (1999)

Gráfico IV:



Fuente: PNUD (1999)

Cuadro A.

Encuesta de hogares		Asentamientos irregulares
Ingreso medio del hogar	$U 14.677	$U 4.200
Límite superior del 20% más pobre	$U 5.500	
Mediana	$U 10.700	$U 4.914
Límite inferior del 20 % más rico	$U 20.800	
Personas por hogar	3.1	5.5
Perceptores por hogar	2.0	1.3

Fuente: UNICEF, INTEC, 1999