

**Hacia la resignificación de Casavalle,
Montevideo, Uruguay; lineamientos
físico – territoriales**

Cecilia Lombardo



Este documento fue elaborado por Cecilia Lombardo, consultora, en el marco del proyecto Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Colaboraron con este estudio, distintas instituciones y personas entre las cuales se destacan:

El Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, el que accedió a dar la autorización para acceder a la información sistematizada.

Distintos servicios municipales que aportaron información: Estudios y Proyectos de Saneamiento, Ing. Agrim Blanca Inthamoussu e Ing. Sonia Pagalday; Catastro y Avalúo, Ing. Agrim Marta Siniacoff; Información Territorial Ings. Agrim. Fabián Barbato y Ricardo Martínez; Tierras y Vivienda A.S Ximena Baraibar, Arq. Pablo Mederos, Arq. Mario Piazza; Unidad de Estadística, Sr. Meny; Centro Comunal Zonal N° 11, directora Rosa Barreix, Concejal Darío González.

La información aportada por las empresas públicas (OSE Y UTE) y el MVOTMA – DINAVI, Arq. Daniel de los Santos.

La hospitalidad y las reflexiones aportadas por la Dra. Alicia Sosa, directora de la Policlínica Municipal de Casavalle.

Muy especialmente se agradece la generosidad intelectual de los Arqs. Marta Cecilio y Jack Couriel, no solamente en la orientación de la búsqueda de información sino en los aportes realizados en la reflexión sobre la pobreza urbana particularmente en Casavalle.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.41

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Alcances y contenido	9
1. Marco de referencia	10
2. La ciudad de la periferia	11
3. La planificación no da respuestas a la ciudad informal	12
4. La descentralización, una apuesta a la participación	13
5. La cartera de tierras	14
II. Características de las áreas periféricas de Montevideo	15
1. El hábitat	16
2. Salud	20
3. Educación.....	22
4. Variables demográficas.....	26
5. Empleo	29
6. Ciclo del hogar y pobreza	31
7. Pobreza	31
III Estructura territorial.....	43
1. Ubicación y delimitación.....	43
2. Estructura urbana.....	44
3. Uso del suelo.....	50
IV. Accesibilidad urbana	51
1. Infraestructura	51
2. Transporte	52
V. Área de intervención	55
1. Estructura urbana	55
2. Uso del suelo.....	57
3. Espacio público	58
VI. A modo de síntesis	59
1. Condiciones y calidad de vida de los hogares	60
2. Condiciones y calidad de vida de los CCE	60
3. Variables socio–demográficas y empleo	61
4. “Los fragmentos de un fragmento”	62
5. El espacio público	62
6. La gestión diferencial sector	63
7. El sector	63

VII. Lineamientos propositivos	65
1. Marco conceptual de la propuesta	65
2. Lineamientos estratégicos	66
VIII. Hacia la ‘resignificación de Casavalle’	69
1. La dimensión física de la integración socio – urbana	69
2. El espacio público como estrategia de inclusión	71
3. La política de tierras	72
4. “La construcción” de la sustitución de la Unidad Misiones	73
5. Algunos instrumentos.....	73
6. Hacia la construcción de los acuerdos.....	74
Bibliografía	77

Índice de planos

Plano 1	Situación Socio–Urbana	70
---------	------------------------------	----

Índice de gráficos:

Gráfico 1	Tenencia de la vivienda (CCE, CCNE)	16
Gráfico 2	Tenencia de la vivienda (CCZ)	17
Gráfico 3	Evacuación de aguas servidas (CCE, CCNE)	18
Gráfico 4	Evacuación de aguas servidas (CCZ)	18
Gráfico 5	Condición de hacinamiento en los hogares (CCE y CCNE)	19
Gráfico 6	Condición de hacinamiento en los hogares (CCE)	19
Gráfico 7	Tenencia de teléfono (CCNE y CCE)	20
Gráfico 8	Cobertura de salud del hogar (CCE Y CCNE)	20
Gráfico 9	Cobertura principal de salud por grandes grupos de centro comunales 21 (CCE y CCNE).....	21
Gráfico 10	Cobertura de salud de los hogares en los CCE	22
Gráfico 11	Acceso a la educación del hogar	22
Gráfico 12	Años promedio de educación (integrantes entre 16 y 59 años) (CCE y CCNE)	23
Gráfico 13	Acceso a la educación (CCZ).....	23
Gráfico 14	Años promedio de educación de los hogares (CCZ) (solamente para integrantes entre 16 y 59 años)	24
Gráfico 15	Asistencia un establecimiento de enseñanza por grandes grupos de centros comunales (en tres tramos de edades) (CCE y CCNE).....	24
Gráfico 16	Grandes grupos de centro comunales (personas mayores a 3 años) por acceso a la educación (CCE y CCNE)	26
Gráfico 17	Edad de los residentes según grandes grupos de CCZ (en tramos).....	26
Gráfico 18	Composición de los hogares (en tramos) (CCE y CCNE)	28
Gráfico 19	Integrantes de los hogares menores de 14 años (en tramos)	28
Gráfico 20	Integrantes de los hogares mayores de 14 años (en tramos) (CCE y CCNE)	29
Gráfico 21	Necesidades básicas insatisfechas (CCE y CCNE)	32
Gráfico 22	Sexo del jefe del hogar (CCE).....	34
Gráfico 23	Hogares pobres según INE 2001 (CCE)	35

Índice de tablas

Tabla 1	Cobertura principal de salud por grandes grupos de centros comunales según condición de pobreza de los hogares.....	21
Tabla 2	Años de estudio en tramos, por grupo de edades (en tramos) según grandes grupos de centros comunales (CCE y CCNE)	25
Tabla 3	Sexo por grandes grupos de centros comunales, según tramos de edades (CCE).....	27

Tabla 4	Grandes grupos de centros comunales por variable. Resumen de la condición de actividad económica (3 grupos de desocupados y PEA) (CCE y CCNE).....	29
Tabla 5	Grandes grupos de centro comunales por variable. Resumen de la condición de actividad económica (4 grupos de ocupados y PEA) (CCE y CCNE).....	25
Tabla 6	Tipo de ocupación, empleo principal según grandes grupos de centros comunales (CCE y CCNE)	25
Tabla 7	Ciclo del hogar (CCE y CCNE)	31
Tabla 8	Sexo del jefe del hogar (CCE y CCNE).....	31
Tabla 9	Hogar pobre según INE 2001	32
Tabla 10	Tipo de pobreza. Método bidireccional (CCE y CCNE)	32
Tabla 11	Número de Integrantes en el Hogar por condiciones de Pobreza, Según LP. (CCE y CCNE).....	33
Tabla 12	Ciclo del hogar (CCZ).....	34
Tabla 13	Situación de los hogares según método bidireccional (Katzman) (CCE)	36
Tabla 14	Hogar con necesidades básicas insatisfechas (CCE)	36
Tabla 15	Personas en los centros comunales específicos por hogar pobre según LP (INE 2001) (CCE)	37
Tabla 16	Personas en los centros comunales específicos por hogar con NBI (CCE).....	38
Tabla 17	Personas en los CCE por hogares con tipo de pobreza (Katzman)	39
Tabla 18	Personas en los centros comunales específicos por hogares indigentes (CCE).....	40
Tabla 19	Personas en los CCE por hogares en condiciones de hacinamiento	41

Resumen

En el contexto del proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”, esta publicación aborda una caracterización físico territorial y socioeconómica de las unidades ‘periféricas’ (consideradas de esta manera por su poca integración social con el resto de la urbe) de Montevideo, Uruguay. En este caso se pone especial énfasis en aquellas unidades de mayor dinámica de crecimiento de la pobreza urbana, destacando la unidad o barrio ‘Casavalle’, conocido por sus alarmantes niveles de criticidad en indicadores sociales. Se realiza una mirada analítica al crecimiento de la urbe en general desde sus inicios hasta la actualidad y al marco legal urbano existente y determinante en parte de la expresión física de la evolución de la urbe en el territorio. La ciudad se ha ido conformando a partir de la aplicación de una serie de planes, normativas y emprendimientos inmobiliarios privados, así como también por procesos de uso y ocupación espontáneos; lo anterior estrechamente relacionado a la evolución y tendencias de desarrollo económico del país.

La generalidad de los planteos de planificación urbana, tanto en el ámbito de ordenamiento territorial como de la planificación derivada, no se asocia a los procesos urbanos de expansión y no permite avances en la resolución de los problemas sociales de áreas donde la necesidad de aplicación de políticas urbanas y sociales integradas es evidente. Al no haber una política explícita por parte de las autoridades municipales para atender estas situaciones, la gestión que se viene realizando se reduce a la localización de población de riesgo en terrenos urbanos o periurbanos de menor valor, agravando así la problemática existente en estas áreas. Estas acciones reflejan la falta de visión de la ciudad como un todo, se planifica para la ciudad legal quedando fuera de la norma importantes grupos de población

En la segunda parte del informe se revisan las condiciones socioeconómicas de la población de los barrios predeterminados. Para las unidades territoriales seleccionadas y definidas a partir del proceso de descentralización de Montevideo, se analizan tanto los hogares, como las personas residentes en ellos. Se incluyen en esta selección unidades territoriales, que se caracterizan por una heterogeneidad importante en su interior, en el primer caso se localiza la población de ingresos altos y en el segundo sectores medios altos. Se considera que el sector de periferia de estos centros es susceptible a la implantación de conjuntos habitacionales y a ocupaciones. Paralelamente se caracterizan, desde el punto de vista físico, los problemas urbanos que enfrenta el barrio para poder establecer las estrategias necesarias para abordar una “gestión

urbana diferencial”, apoyados en la *‘experiencia y no en iniciativas sectoriales aisladas y descontextualizadas’*. Se realiza la caracterización física del área de intervención, definida por la Intendencia Municipal de Montevideo (I.M.M), para poder contar con los elementos necesarios, tanto desde la perspectiva física y de la tenencia del suelo valorando así el capital físico sobre el cual debe apoyarse la política urbana en Casavalle y realizar las propuestas de rehabilitación.

La propuesta se organiza a partir el marco conceptual y de los lineamientos estratégicos, que abarcan una amplia gama de iniciativas, tales como; el mejoramiento de la integración social, programas donde prefiguran las diferentes situaciones socio – territoriales, la formulación de una política de tierras, la densificación de áreas intermedias, el reforzamiento del potencial de la autoconstrucción de las viviendas y el fortalecimiento de un sistema participativo y descentralizado que potencie la estructura de oportunidades de acceso a la vivienda.

El proyecto propuesto considera además de algunos elementos propios, una serie de propuestas existentes, ya diseñadas por distintas instituciones de la ciudad, Su objetivo se consigna en el título del informe *‘Hacia la Resignificación de Casavalle’* entendiéndose que entorno a éste se puede desatar un proceso de gestión que integre y articule la diversidad de actuaciones propuestas y que paralelamente contribuya a generar conciencia de la necesidad de un proyecto que involucre a la comunidad local.

I. Alcances y contenidos

El presente documento se vincula estrechamente con el trabajo ‘La resignificación de Casavalle; redes sociales y comunitarias’ de Verónica Filardo, debido a que ambos estudios tratan de un análisis realizado en forma coordinada y simultánea, de manera que los dos trabajos se complementan.

Se organiza sobre la base de tres escalas de abordaje:

En primer lugar se parte del marco de referencia, que establece la mirada que se realiza sobre los territorios periféricos de la ciudad. Se consideran sus orígenes, procesos de ocupación y las previsiones de la planificación para Montevideo, de manera tal que las propuestas a realizar se encuadren en el marco jurídico vigente y se viabilicen a partir del análisis de los instrumentos de gestión existentes.

En la segunda parte se analizan las condiciones socioeconómicas de la población de los barrios a analizar en dos niveles: En primer lugar, se recodificaron los Centros Comunales Zonales (CCZ), tratándose de Unidades Territoriales definidas a partir del proceso de descentralización de Montevideo, en dos grandes categorías:

Aquellos denominados Centros Comunales Específicos (CCE), que incluye a los Centros Comunales del N°8 al 18, con excepción del 16, y el otro grupo denominado; Centro Comunales No Específicos (CCNE) que incluye los Centros Comunales Zonales 1 al 7, incluyendo el número 16.

En estas dos categorías de CCZ se analizan tanto los Hogares, como las personas residentes en ellos. En segundo lugar, se analizan específicamente los diez Centro Comunales que componen el grupo de los ‘específicos’, con una mirada sobre el Centro Comunal N° 11. Para este mismo análisis se procedió a realizar una descripción tanto de los Hogares, como de las personas.

Con respecto a los datos socioeconómicos la selección de diez de los dieciocho Centro Comunales Zonales, obedece a que son aquellos en los cuales se han producido las mayores dinámicas de crecimiento de la pobreza urbana. Se incluyen en esta selección los. CCZ N° 8 y 15, los cuales se caracterizan por una heterogeneidad importante en su interior, en el primer caso se localiza la población de ingresos altos y en el segundo sectores medios altos. Se considera que el

sector de periferia de estos centros es susceptible a la implantación de conjuntos habitacionales y a ocupaciones.

Paralelamente se caracterizan, desde el punto de vista físico, los problemas urbanos que enfrenta el barrio, para poder establecer las estrategias necesarias para abordar una “gestión urbana diferencial”, apoyados en la *experiencia y no en iniciativas sectoriales aisladas y descontextualizada*.¹

Se realiza la caracterización del área de intervención, definida por la Intendencia municipal de Montevideo (I.M.M), para poder contar con los elementos necesarios, tanto desde la perspectiva física y la tenencia del suelo valorando así el capital físico sobre el cual debe apoyarse la política urbana en Casavalle y realizar las propuestas de rehabilitación.

Cabe señalar que la metodología presentada a CEPAL fue ajustada en función de las dificultades que se encontraron en el acceso y en la calidad de la información. En algunos casos contiene errores, como por ejemplo en la territorialización de los programas habitacionales públicos, y en otros, por problemas institucionales no fue suministrada; tal es el caso de la propiedad del suelo municipal.

La propuesta se organiza a partir el marco conceptual y de los lineamientos estratégicos. Su objetivo se consigna en el título del informe ‘Hacia la Resignificación de Casavalle’ entendiéndose que entorno a éste se puede desatar un proceso de gestión que integre y articule la diversidad de actuaciones propuestas y que paralelamente contribuya a generar conciencia de la necesidad de un proyecto que involucre a la comunidad local.

1. Marco de referencia

Considerando la ciudad como producto socio-cultural, donde las distintas generaciones han materializado sus éxitos y fracasos colectivos, se hace necesario abordar integralmente los procesos que han profundizado la fragmentación territorial, con el objetivo de identificar el capital de activos, tanto físicos como socio-culturales. Lo anterior, para implementar políticas urbanas sustentables que posibiliten la complementariedad de acciones y que promuevan la integración física y social de Montevideo.

La lógica del proceso urbano de las áreas periféricas, más allá de las particularidades de cada una, ha tenido consecuencias similares en la ciudad: el proceso socio-económico de los últimos años se expresa en desequilibrios socio-territoriales que profundizan la segregación urbano-residencial y la segmentación social.

Casavalle ha sido “campo de experimentación” de las políticas urbanas y de vivienda, tanto en el período de gran protagonismo estatal, como en el período de ausencia de regulación territorial que, paradójicamente, han generado situaciones similares: áreas desestructuradas con infraestructuras incompletas, falta de equipamientos urbanos y dificultades en la accesibilidad a los servicios que la ciudad brinda (Cecilio y otros 2002).

Desde esta perspectiva, el análisis que se pretende realizar parte de la consideración que las actuaciones en la ciudad, deben estar enmarcadas en una visión global de la problemática urbana para poder elaborar políticas “compensatorias” y de esta forma favorecer el reequilibrio socio-territorial.

Por otro lado, se hace necesario la comprensión del fenómeno de la pobreza urbana, conociendo a fondo la multiplicidad y heterogeneidad de las condiciones de la misma, así como

¹ Términos de Referencia del Convenio CEPAL – IMM, 2004.

los conceptos de marginalidad e informalidad, que identifican a estos grupos sociales como los más vulnerables de este universo. El conocimiento de sus necesidades y el reconocimiento de las pautas culturales que les permite afrontar sus problemas, permitirá la elaboración de una diversidad de políticas, o lo que es más difícil aún, una política con la suficiente flexibilidad para atender la complejidad de estas situaciones y proponer diferentes programas a implementar (Cecilio y otros 2002).

2. La ciudad de la periferia

A diferencia de lo que sucede en muchas ciudades latinoamericanas Montevideo tiene una larga tradición en planificación. La ciudad se ha ido conformando a partir de la aplicación de una serie de planes, normativas y emprendimientos inmobiliarios privados, así como también por procesos de uso y ocupación espontáneos.

El proceso de ocupación de las áreas periféricas tiene orígenes diversos. Desde fraccionamientos en zonas de localización industrial, dando como resultado asentamiento de población obrera como son los casos del Cerro y La Teja (fines del siglo XIX), hasta emprendimientos de tipo balneario, como Colón (fundado en 1868) y Carrasco (principios del s. XX), donde hoy se afincan población de altos ingresos. Paso de la Arena, barrio jardín, surge como extensión de las áreas de influencia de dos ejes estructuradores: Cno. Tomkinson y Avda. Luis Batlle Berres. Otro grupo de barrios tiene sus orígenes a partir de las sucesivas subdivisiones del suelo rural, de chacras a quintas, entre los cuales se encuentra Casavalle.

En el ámbito general se puede decir que hasta la década de los años cincuenta, la ciudad de Montevideo se presenta socialmente integrada. El modelo económico de “sustitución de importaciones” impulsa la producción industrial del país, siendo una de sus consecuencias el crecimiento de la población urbana. Dicho crecimiento estaba dado por migraciones del campo a la ciudad, especialmente a Montevideo que ofrecía mayores oportunidades de movilidad social. A pesar de ello el desarrollo de la ciudad era razonablemente controlado.

“Los 20 años que van del año 1955 al año 1975 –crisis del modelo de sustitución de importaciones– es un período de transición paudado por políticas de ajuste, que adquieren su dimensión más traumática en el período dictatorial que comienza en el año 1973” (Cecilio y otros 2002).

La inversión pública en vivienda social se realiza, predominantemente, construyendo alojamientos transitorios en el marco del plan de “erradicación de cantegriles” para solucionar los problemas de la población en situación de pobreza. Estos programas “significaron el traslado masivo de familias a conjuntos habitacionales construidos por la Intendencia Municipal de Montevideo, u otras reparticiones públicas a través de empresas privadas. En estos planes no tuvieron participación alguna los propios destinatarios y el trabajo social respondió, en aquellos casos en que lo hubo, a un estilo que no promovió efectivamente la autogestión ni el desarrollo de las comunidades. Por el contrario, el traslado supuso la destrucción de vínculos sociales y la abrupta mezcla de individuos y familias provenientes de muy diversos lugares” (IMM, 2003: 12). Entre los ejemplos de esta política se encuentran la Unidad Casavalle (fines de la década de los años cincuenta) y la Unidad Misiones (década de los años setenta).

Sumado a estos traslados masivos, a partir del año 1975, se producen importantes migraciones internas dentro de Montevideo, constatado a partir del corrimiento de sectores de

población hacia la periferia, provocando un vaciamiento de los barrios consolidados de la ciudad y densificando, paralelamente, áreas sin servicios.²

Evacuaciones y extensiones caracterizan este período, en lo que constituye el fenómeno más relevante de las últimas décadas y especialmente de la última, el proceso de desarrollo urbano sobre el territorio está signado por una dinámica social de fragmentación (polarización social a partir de la gradual desaparición de clases medias), en lo que ha dado en llamarse “latino americanización”, pero con la diferencia de que se produce sin fuertes aumentos de población.

Este proceso se verifica en el marco de la liberalización de la economía, siendo determinante para ello “la dualización del mercado de trabajo”.

Por un lado se incrementa la desocupación abierta y la precarización laboral, y por otro se desarrollan sectores laborales muy calificados remunerados con altos ingresos, frecuentemente vinculados a actividades relacionadas con la nueva reestructura económica. Los sectores de bajos ingresos densifican áreas periféricas, frecuentemente, con población que migra de centralidades urbanas. Los sectores de ingresos medios y altos consolidan la tendencia de residir en la costa este” (Cecilio y otros, 2002). Se evidencia así una ciudad socialmente desintegrada.

3. La planificación no da respuestas a la ciudad informal

En el año 1998 el proceso planificador de Montevideo marca un hito con la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), estableciendo el marco legal de actuación. En lo que respecta a las áreas periféricas el plan se plantea como objetivos “la estructuración, consolidación y calificación”, y como forma de actuación, “políticas integradas, donde la consideración conjunta de la problemática urbana y social y la articulación de la política de tierras con la de vivienda son los instrumentos claves en la generación y consolidación de tejidos urbanos” (IMM, 1998: 142 y 143).

El Plan Especial de Vivienda de Interés Social,³ y el Plan Especial Arroyo Miguelete⁴ forman parte de los Planes Especiales de Ordenación que establece el POT en la actualidad.

En el primer caso, si bien se pretende integrar al proceso planificador estableciendo criterios de actuación urbano-territorial en materia de vivienda de interés social, la lógica de la ciudad informal no se visualiza aún en las propuestas. Cabe señalar, la intencionalidad de promover una política urbana de integración de los sectores más pobres en zonas de sectores medios, va en la dirección a lo planteado por Katzman: “con la separación física de otras clases, las personas de este sector pierden en capital social en al menos dos sentidos. Primero, por cuanto dejan de interactuar con personas que al contar con un portafolio de activos más ricos podrían servir de nexo para el acceso a oportunidades de trabajo a obtención de servicios. Segundo, porque los niños y los jóvenes dejan de estar expuestos a los ejemplos de personas que, a través de un adecuado aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes, tuvieron éxito en alcanzar las metas de bienestar que la sociedad propone” (Katzman, 1999:12).

En el segundo caso, la propuesta de parque lineal, incorpora a la zona de Casavalle como espacio público a escala de la ciudad, y para ello establece propuestas de gestión basados en los instrumentos aprobados en el P.O.T. Sin embargo y a pesar de la importancia de la implementación del proyecto, en lo referente a la problemática de las ocupaciones de sus bordes,

² En el período intercensal entre los años 1963–1985, la mancha urbana creció un 9% de la superficie total con un 3,78% de tasa de crecimiento poblacional. ITU.

³ En proceso de elaboración por equipos municipales.

⁴ Aprobado por la Junta Departamental y por lo tanto vigente.

asociada asentamientos informales, no se visualiza la necesaria reingeniería institucional para encaminar el proceso de realojo propuesto.

La generalidad de los planteos,⁵ tanto a nivel del ordenamiento territorial como de la planificación derivada, no se asocia a los procesos urbanos de expansión y no permite avances en la resolución de los problemas de áreas donde la necesidad de aplicación de políticas urbanas y sociales integradas es evidente.

Quizás en lo que se ha avanzado es en la creación de un conjunto de instrumentos que potencialmente resultan útiles para el abordaje de los problemas de pobreza. Más allá de la poca incidencia que ha tenido la planificación en este campo, se rescata la posibilidad de utilizar figuras de gestión que de otro modo hubieran tenido que ser creadas aisladamente del contexto territorial, ámbito natural de la implementación de las políticas socio-urbanas.

Por último, al no haber una política explícita por parte de las autoridades municipales para atender estas situaciones, la gestión que se viene realizando se reduce a la localización de población de riesgo en terrenos urbanos o periurbanos de menor valor, agravando así la problemática existente en estas áreas.⁶ Estas acciones reflejan la falta de visión de la ciudad como un todo, se planifica para la ciudad legal quedando fuera de la norma importantes grupos de población (Clichevsky, 2000:28).

4. La descentralización: una apuesta a la participación

El Estado ha delegado la implementación de las políticas sociales a la actividad privada (ONG), transfiriendo para ello los recursos económicos necesarios y reservando para sí el diseño de las mismas.⁷ Esta forma de actuación ha dado lugar, por un lado, a nuevas formas de gestión que han generado estructuras paralelas a la organización sectorizada del propio Estado. Por el otro, las ONG han tenido que ceñir su intervención a los formatos de los programas, y en muchos casos se han transformado en “prestadores de servicios”, dejando por el camino el objetivo de la promoción social.⁸

Paralelamente la cooperación público – público no ha tenido el impulso necesario en la agenda política nacional. Las insuficiencias e ineficiencias de las relaciones interinstitucionales han operado negativamente en la dirección de los objetivos de las distintas políticas sociales, que en el caso de Casavalle representan una inversión importante de recursos humanos y económicos de la sociedad uruguaya, han contribuido mínimamente en la reducción de la pobreza.

Desde esta perspectiva, la descentralización constituye un activo de gestión relevante. Desde el año 1990 constituye uno de los pilares fundamentales del programa del gobierno municipal. Esta política concreta un nuevo relacionamiento entre la sociedad civil y la gestión de la ciudad, desde una concepción del papel de los municipios como espacios “...*adecuados para la práctica de acciones destinadas a restituir a la democracia su contenido sustancial ...*”, donde

⁵ Para el caso de la zona donde se localiza Casavalle el POT establece “la necesidad de elaboración de un plan de intervención prioritaria que permita superar las actuales condiciones de crítica situación social y de carencias con relación a la conformación y calificación del espacio urbano” a partir de las directrices de ocupación de suelo, afectaciones, altura y usos del suelo.

⁶ Un importante número de los programas públicos de vivienda, en los últimos años, se localizan en Casavalle.

⁷ El deterioro de la responsabilidad estatal en los problemas del bienestar de la sociedad, son algunas de las críticas que se le hacen a este relacionamiento entre Sociedad Civil y El Estado (Rivoir: 2001).

⁸ Este aspecto se ha analizado con profundidad en el trabajo de la Lic. Verónica Filardo en el marco del convenio CEPAL – IMM.

los movimientos sociales adquieren una especial relevancia en la “...*gestación y aplicación de las políticas públicas*”(Frente Amplio: 1989:9).

A partir de este proceso se produjo la reconstrucción de las organizaciones de base territorial a partir de otra lógica de funcionamiento “...*construir y reconstruir cotidianamente, entramado social que debe extenderse y entrelazarse, construyendo el camino de redistribución del poder y por lo tanto de profundización de la democracia*” (Olivera, 2001:2). La participación ciudadana constituye entonces un componente ineludible para dar un contenido democrático a la descentralización y éste a su vez, es el camino privilegiado para instrumentar la participación.

De modo que la descentralización, como parte de la reforma del Estado, tiene un doble objetivo. Por un lado, lograr una gestión pública más eficiente y transparente en tanto pretende articular recursos e involucrar al usuario. Por otro lado, democratizar la gestión disminuyendo la distancia entre el gobierno local y la ciudadanía, apostando a un cambio en la cultura política de la sociedad montevideana (ITU: 2002).

5. La cartera de tierras

A partir de la década de los años noventa, con la creación de la Cartera de Tierras Municipal, comienza una etapa de regularización de asentamientos, y el otorgamiento de tierras para la vivienda. La carencia de tierras municipales, determinó que durante los primeros años de gestión, ante la fuerte demanda, se desafectaran predios destinados a espacios públicos para integrarlos a la Cartera de Tierras. Paralelamente, la IMM comienza a adquirir un importante número de terrenos en la periferia de la ciudad, al construirse la infraestructura de saneamiento por parte de la propia administración, lo que otorga a esos predios una ventaja urbana comparativa de relevancia (Lombardo y otros, 2002).

Un aporte sustantivo de la Cartera de Tierras ha sido el apoyo a las Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua y de Ahorro y Préstamo, vendiendo terrenos a bajo costo y con un régimen de financiación adecuado, logrando una diversidad tipológica a escala de la ciudad (Lombardo y otros, 2002).

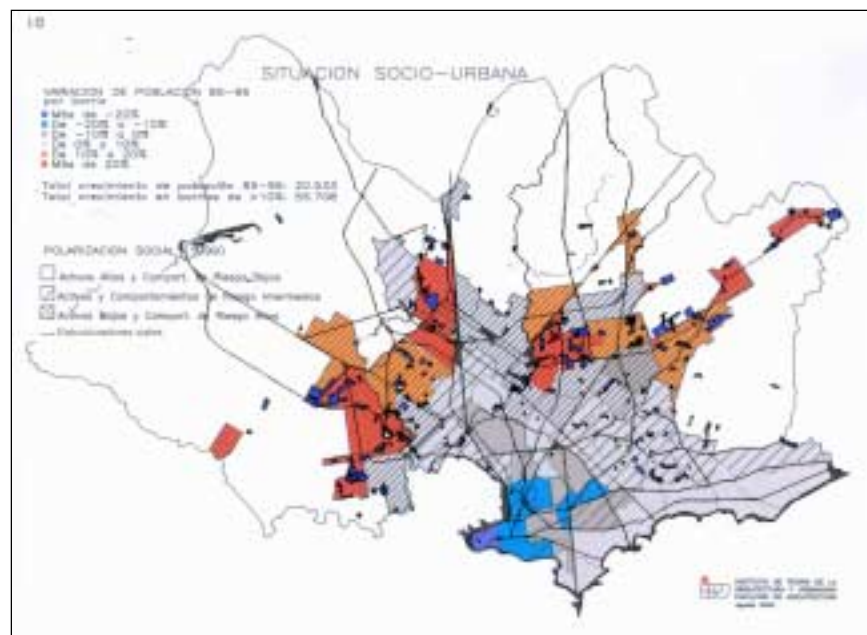
Sin embargo la dinámica de crecimiento de los asentamientos irregulares y los problemas generados en algunos conjuntos habitacionales,⁹ han sobrepasado su capacidad de respuesta. De modo que la definición de una política de tierras a nivel departamental es tarea prioritaria para solucionar la diversidad de situaciones que se plantean y paralelamente darle mayor proyección a la Cartera de Tierras.

⁹ Unidad Misiones y Unidad Casavalle integran este grupo.

II. Características de las áreas periféricas de Montevideo

Las nuevas periferias, donde se produce la mayor dinámica de ocupación, acogen a los sectores empobrecidos que protagonizan el crecimiento de los asentamientos irregulares. Según los datos estadísticos, en los últimos diez años se ha dado un crecimiento incontenible de estos asentamientos, con tasas mayores al 10% anual, en las que incidirían los continuos desplazamientos centrífugos en gran parte de familias jóvenes. Las características y la dinámica virulencia de este fenómeno, no han permitido la adecuación de los servicios públicos, la trama vial y el transporte colectivo, a estas nuevas demandas.

PLANO 1 SITUACIÓN SOCIO-URBANA



Fuente: Instituto de Teoría de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Montevideo, Uruguay.

El plano 1 grafica para el Departamento de Montevideo, estas relaciones y la proliferación de Asentamientos Irregulares (ITU, 2003).

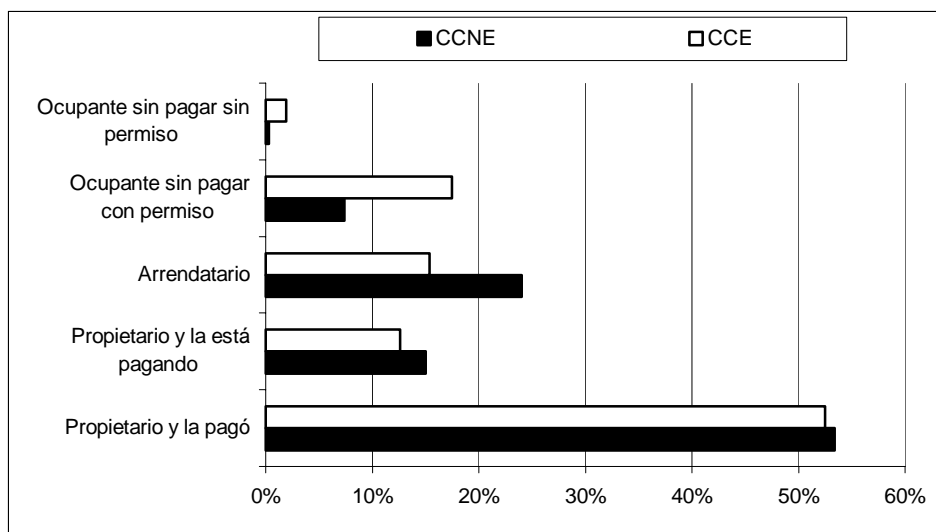
Los asentamientos irregulares se instalan precariamente en estos núcleos habitacionales sobre suelo en general no urbanizado y estatal o rural abandonado. Durante su desarrollo, toman cohesión y se consolidan densificándose. Paralelamente, en los últimos años, asociados a los realojos del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares y a los programas de vivienda para personas de escasos recursos económicos, se han realizado conjuntos habitacionales de dudosa calidad tanto en los aspectos constructivos y tipológicos como en la forma de generar ciudad, agravando así la situación urbana y ambiental de estas zonas.

La interpretación de los resultados que arroja el estudio de los aspectos socio–económico, pretenden caracterizar las distintas dimensiones de la pobreza urbana en Montevideo. Las condiciones de precariedad del hábitat se reflejan en una diversidad de aspectos en términos de accesibilidad a la calidad de vida urbana. La falta de los servicios e infraestructuras urbanas, las condiciones de habitabilidad deficiente, entre otros, indican características de precariedad del hábitat.

1. El hábitat

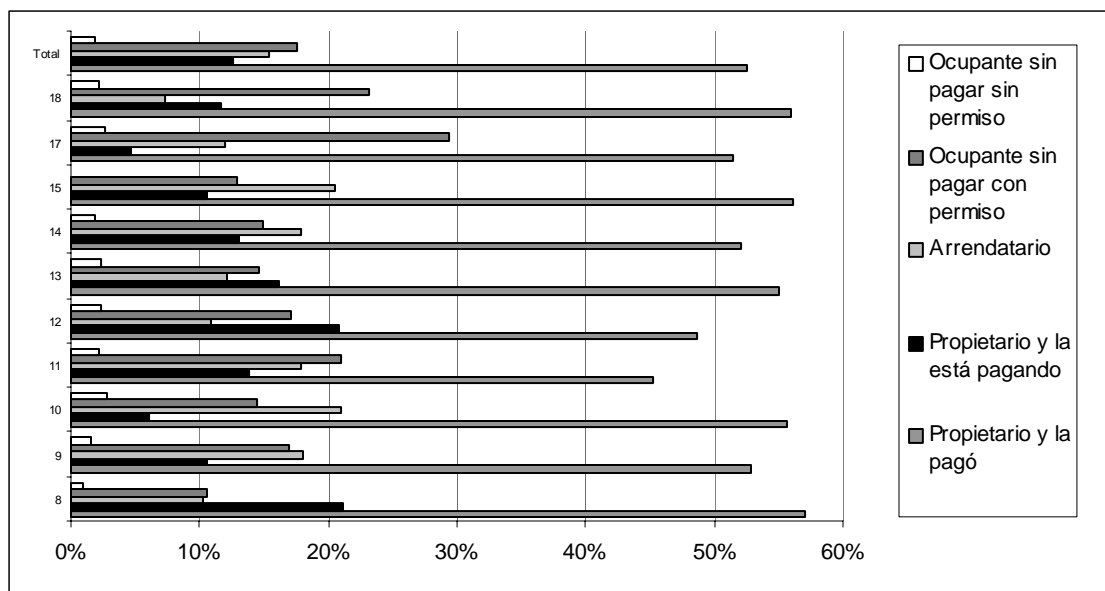
En lo referente a la **tenencia de la vivienda**, en las categorías que indican irregularidad, los porcentajes son más elevados en los CCE. Un 17,5% de los hogares de los CCE ocupan su vivienda sin pagar y con permiso, mientras que en el resto, este porcentaje desciende al 7,4% y para el total de los hogares de Montevideo, es el 12,5%. La categoría que reviste las situaciones, definidas como “ocupantes” es decir, sin permiso y sin pagar, en los CCE el porcentaje alcanza al 1,9% de los hogares, siendo estos guarismos, de 0,3% y 1,1% para el otro grupo de Centros Comunales y el total de Montevideo, respectivamente. Lo que indica una situación, de base de precariedad para un conjunto importante de la población que allí reside.

GRÁFICO 1
TENENCIA DE LA VIVIENDA (CCE, CCNE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

GRÁFICO 2
TENENCIA DE LA VIVIENDA (CCZ)
 (Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

En cuanto a la tenencia de la vivienda, específicamente para los diez Centros Comunes, se percibe que el 52,5% del total de los hogares es propietario de su vivienda y un 12,6% la está pagando. El CCZ 8 es el que presenta mayor porcentajes en ambas categorías de tenencia, es decir tiene un perfil diferenciado del resto de los CCZ.

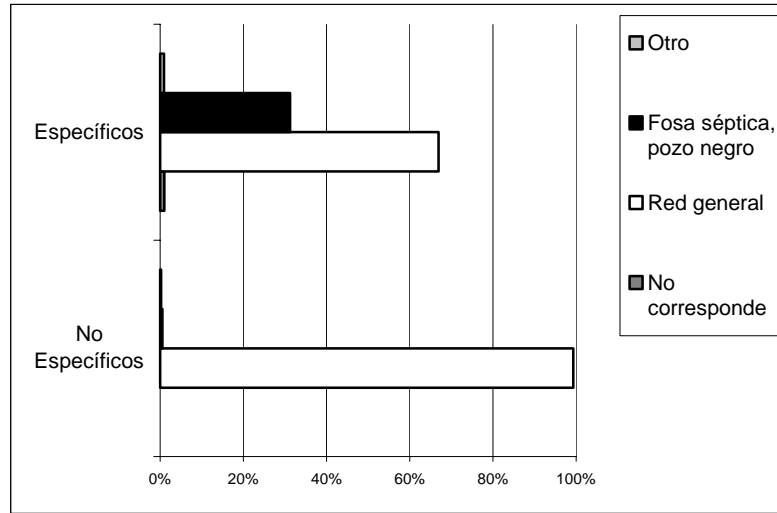
Al observar el gráfico 2, se constata que existe un conjunto de CCZ que presentan un perfil, por encima del promedio, en dicha situación. Estos son los CCZ 17, 18 y 11, Son en dichos centros, en los cuales se acumula el mayor porcentaje de ocupación de viviendas, sea con o sin permiso. Por el contrario el CCZ 8 presenta un perfil netamente diferenciado del resto de los Centros.

Por otra parte el CCZ 11 presenta un 45% de propietarios y un 13,8% de propietarios que aún la esta pagando. Estos porcentajes pueden estar asociados al importante número de programas habitacionales públicos, localizados en este territorio.

En cuanto a las condiciones y calidad de vida de los hogares, se seleccionaron algunos indicadores que dan cuenta tanto de las condiciones de vida de los ocupantes, como el nivel de acceso a las diferentes redes de comunicación socio-cultural.

Tanto en los Centros Comunes Específicos como en el resto, ante la pregunta sobre origen del agua potable, se percibe que sólo el 1,2% de los habitantes de los Centros Específicos la obtienen desde un pozo surgente u otros medios, como ser aljibe, arroyo, río o cachimba. Cabe señalar que en los CCNE estas categorías no obtienen respuestas. De aquellos hogares que declararon tener acceso al agua potable, de la red general, un 98,4% de los CCE lo hacen por cañería dentro de su hogar, un 1,4% por cañería fuera del hogar y un 0,2% por otros medios. Cabe señalar, que el 99,8% de los CCNE, el acceso lo hacen por cañería dentro de la vivienda.

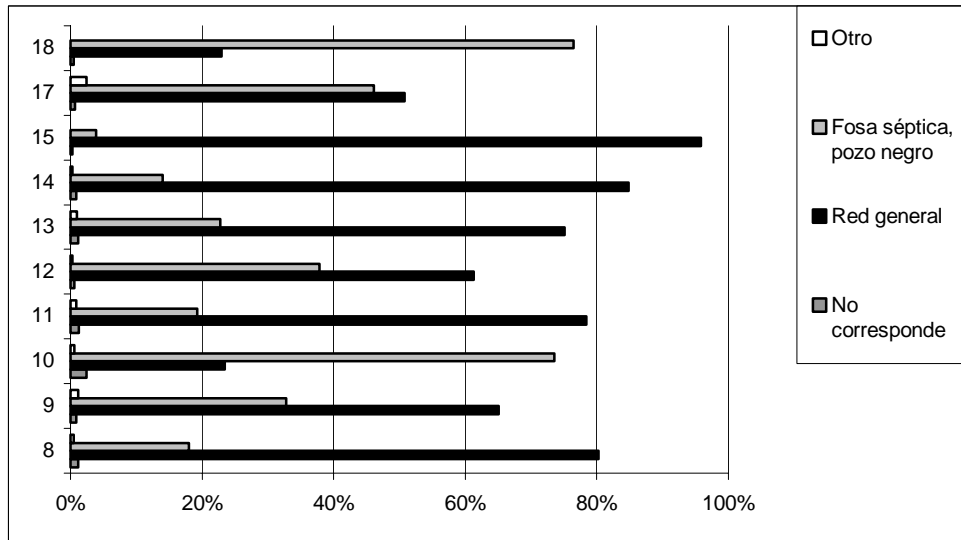
GRÁFICO 3
EVACUACIÓN DE AGUAS SERVIDAS (CCE, CCNE)
 (Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Para aquellos hogares que manifestaron tener servicio sanitario, se formula una pregunta, sobre la evacuación de aguas. En este indicador, reviste diferencias importantes según los grupos analizados. Como se observa en el cuadro, un 31,2% de los hogares de los CCE, evacuan sus aguas a pozo negro o fosa séptica, este sistema de evacuación, es tan solo utilizado por el 0,5% de los Centros Comunales no específicos.

GRÁFICO 4
EVACUACIÓN DE AGUAS SERVIDAS (CCZ)
 PORCENTAJE

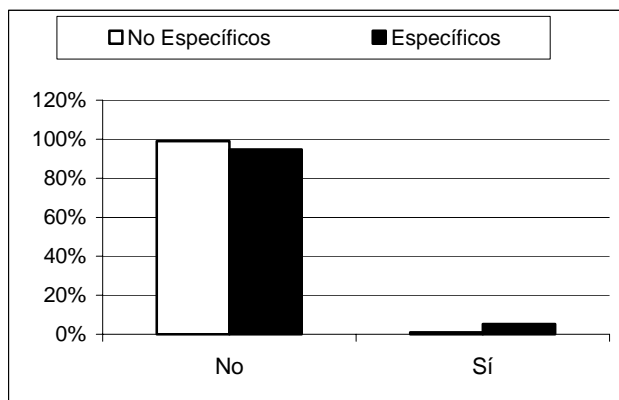


Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Para los hogares con servicios sanitarios se contempla la pregunta sobre el sistema de evacuación de las aguas servidas. Este indicador reviste diferencias, en primer lugar, y cabe señalar que está estrechamente relacionado con la red de saneamiento urbano y/o los diferentes planes con que cuenta al respecto la Intendencia Municipal de Montevideo.

En este sentido, es de destacar que el 73,5% de los hogares del CCZ 10 evacua sus aguas a una fosa séptica o pozo negro, hecho que puede deberse al no contar con una red de saneamiento urbano. El Centro Comunal 11, presenta un perfil similar al promedio de los Centros.

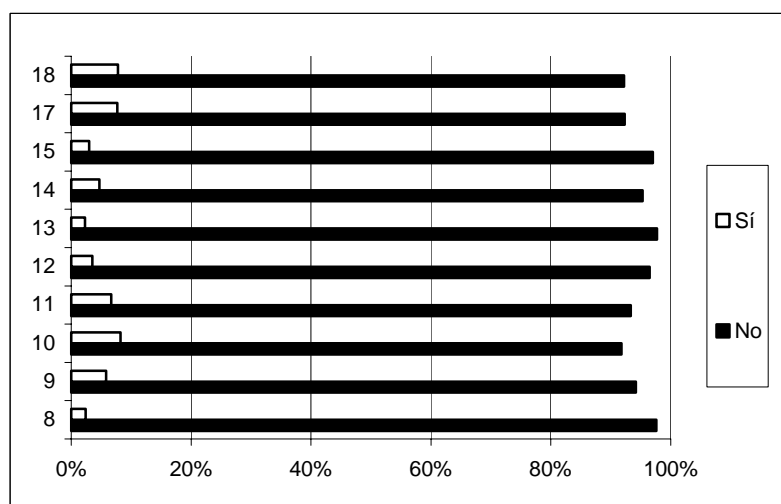
GRÁFICO 5
CONDICIÓN DE HACINAMIENTO EN LOS HOGARES (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Por otro lado, existe un 5,2% de los hogares en los CCE, que viven en condiciones de hacinamiento. Este cifra se ubica, dos puntos porcentuales con respecto a los hogares totales de Montevideo y cuatro puntos por encima de los CCNE.

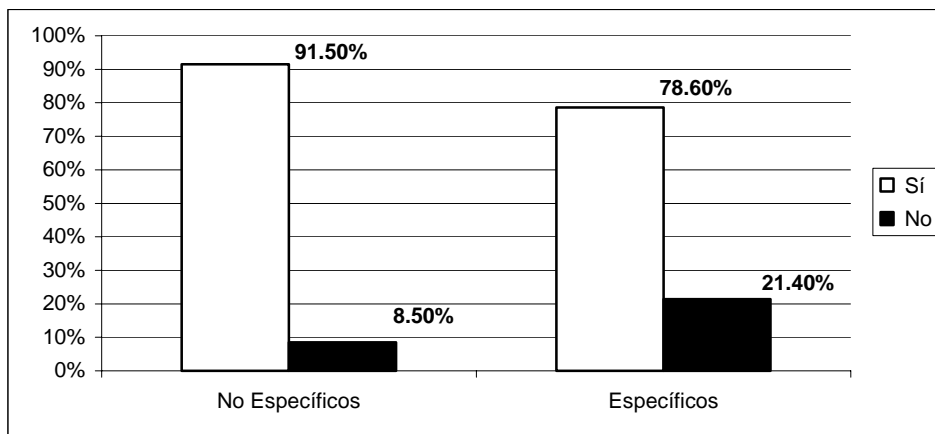
GRÁFICO 6
CONDICIÓN DE HACINAMIENTO EN LOS HOGARES (CCE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Existen cuatro de los diez Centros donde esta situación se agudiza. Estos Centros son; el 10, con un 8,2%, el 11 con el 6,7%, el 17 con un 7,7% y finalmente el 18 con un 7,8%. Es de destacar que estos Centros presentan, en casi todos los indicadores los perfiles más bajos con relación a los indicadores que dan cuenta de las condiciones de vida de los hogares.

GRÁFICO 7
TENENCIA DE TELÉFONO (CCNE Y CCE)
(Porcentaje)



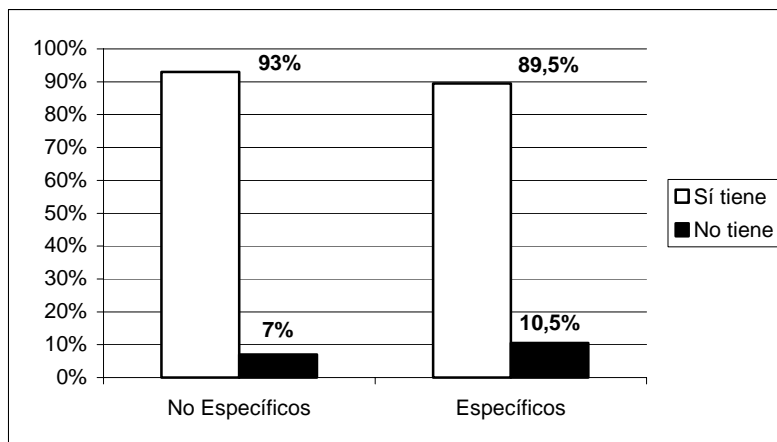
Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Por otro lado, en lo referente a la tenencia teléfono las diferencias se remarcan entre ambos grupos. Un 21% de los habitantes de los CCE no cuenta con servicio telefónico, mientras que a nivel departamental es un 15%. Este indicador da cuenta de que existe un porcentaje importante de hogares que tiene un alto grado de aislamiento respecto al conjunto de la población.

2. Salud

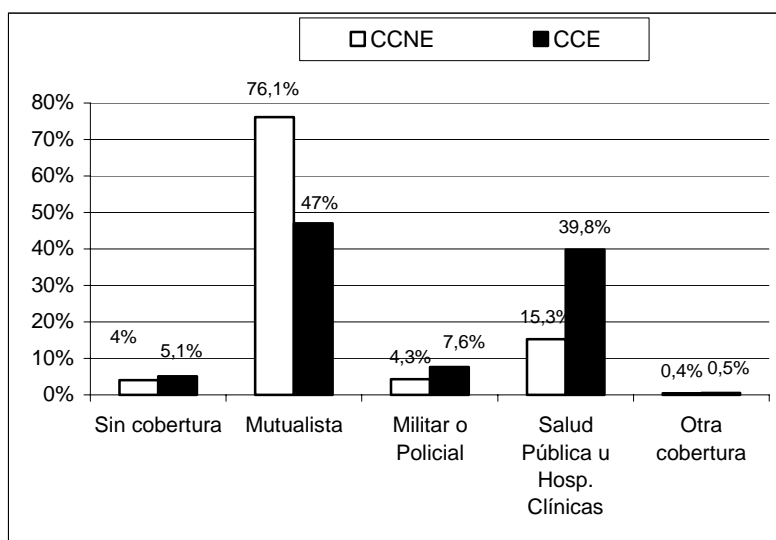
A continuación se presentan los antecedentes relacionados con la situación de salud de los habitantes de los CCE y CCNE respectivamente.

GRÁFICO 8
COBERTURA DE SALUD DEL HOGAR (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

GRÁFICO 9
COBERTURA PRINCIPAL DE SALUD POR GRANDES GRUPOS
DE CENTRO COMUNALES (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

En cuanto a la cobertura de salud, según centro asistencial, en los CCNE, casi ocho de cada diez residentes se atienden en una mutualista (servicio privado), mientras que los residentes de los CCE, esta relación se da en cinco de cada diez residentes. Por otro lado, mientras que casi cuatro de cada diez residentes de los CCE se atiende en los servicios públicos, esta relación desciende a uno de cada diez en los residentes de los centros comunales no específicos. Por último, los porcentajes de residentes sin cobertura alcanzan guarismos similares en ambos grupos de centros comunales.

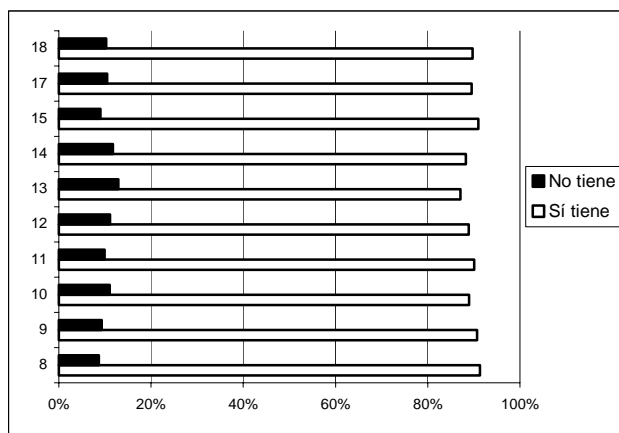
TABLA 1
COBERTURA PRINCIPAL DE SALUD POR GRANDES GRUPOS DE CENTROS COMUNALES
SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA DE LOS HOGARES
(Porcentaje)

Hogar pobre según INE 2001		Sin cobertura	Mutualista	Militar o policial	Salud pública u hospitales, clínicas	Otra cobertura	Total
No pobre	CCNE	18 116	394 339	21 820	50 912	1 672	486 859
		3,7%	81,0%	4,5%	10,5%	0,3%	100,0%
	CCE	17 706	279 994	40 487	98 387	1 085	437 659
Pobre	Total	35 822	674 333	62 307	149 299	2 757	92 4518
		3,9%	72,9%	6,7%	16,1%	0,3%	100,0%
	CCNE	2 954	10 036	930	30 335	442	44 697
Pobre		6,6%	22,5%	2,1%	67,9%	1,0%	100,0%
	CCE	16 040	34 004	10 052	167 406	2 578	230 080
		7,0%	14,8%	4,4%	72,8%	1,1%	100,0%
Pobre	Total	18 994	44 040	10 982	197 741	3 020	274 777
		6,9%	16,0%	4,0%	72,0%	1,1%	100,0%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Por último si se analiza la población según la condición de pobreza del hogar y luego por grandes grupos de centro comunal, se percibe que tanto los hogares pobres como no pobres de los CCE, se atienden en mayor proporción en la sanidad militar o policial y en salud Pública u Hospital de Clínicas (servicios públicos). Es decir la condición de hogar pobre, si bien determina en que tipo de centro asistencial recibe la cobertura médica el hogar, también es determinante en alguna medida, la zona de residencia.

GRÁFICO 10
COBERTURA DE SALUD DE LOS HOGARES EN LOS CCE
(Porcentaje)



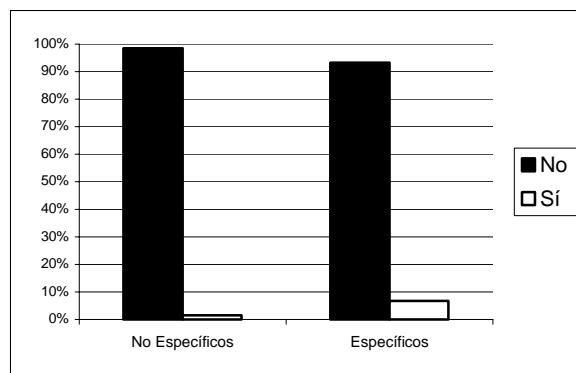
Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Al analizar la cobertura de salud para los 10 CCZ seleccionados, no se observan grandes diferencias, entre los mismos. El CCZ que tiene menos hogares con cobertura de salud, es el 13, ya que casi el 13% de sus hogares no cuenta, con ningún tipo de cobertura, mientras que el promedio para todos los CCZ es del 10,5%. En el Centro Comunal 11, nueve de cada diez hogares declaró tener cobertura de salud.

3. Educación

A continuación se presentan los antecedentes relacionados con la educación de los habitantes de los CCE y CCNE respectivamente.

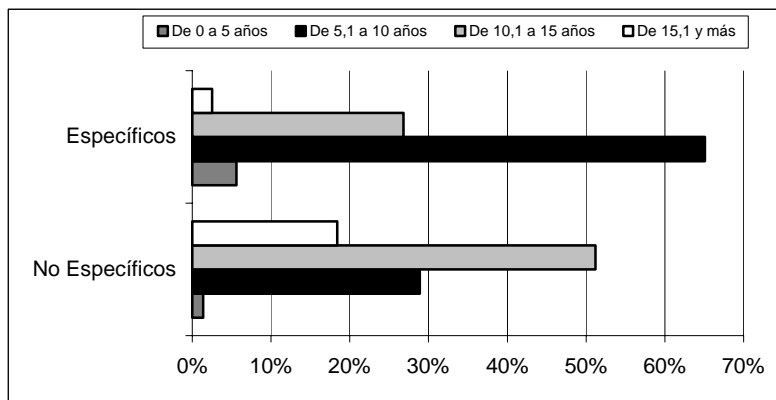
GRÁFICO 11
ACCESO A LA EDUCACIÓN DEL HOGAR
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

En cuanto al acceso a la educación existe casi un 7% de los hogares de los CCE que no tienen acceso a la educación. Es importante destacar que tan sólo el 1,5% de los hogares de los CCNE no la tiene.

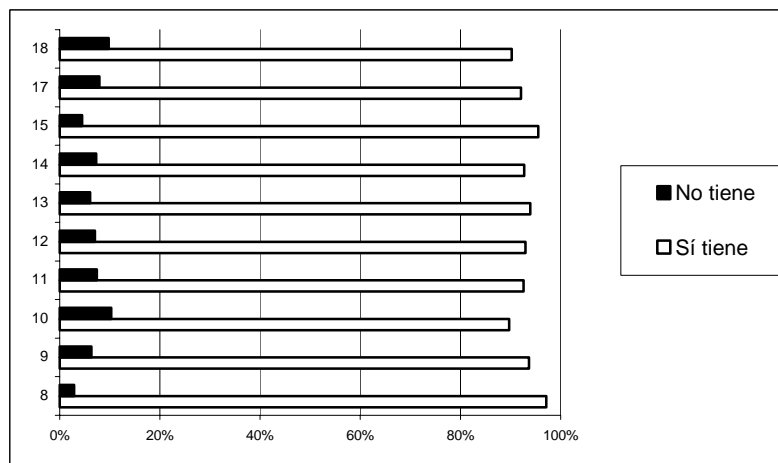
GRÁFICO 12
AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (INTEGRANTES
ENTRE 16 Y 59 AÑOS) (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Al observar los años promedio de asistencia a la educación, para los miembros entre 16 y 59 años de edad, se percibe que en los CCNE existe un mayor nivel educativo (medido por este indicador) que en los CCE. Casi un 50% de los hogares en los CCNE alcanza entre 10,1 a 15 años promedio de educación y casi un 20%, de 15,1 y más años. Es decir casi un 70% de los hogares de los CCNE tienen de 10 y más años de educación, mientras que en los CCE este porcentaje no alcanza al 30%.

GRÁFICO 13
ACCESO A LA EDUCACIÓN (CCZ)
(Porcentaje)

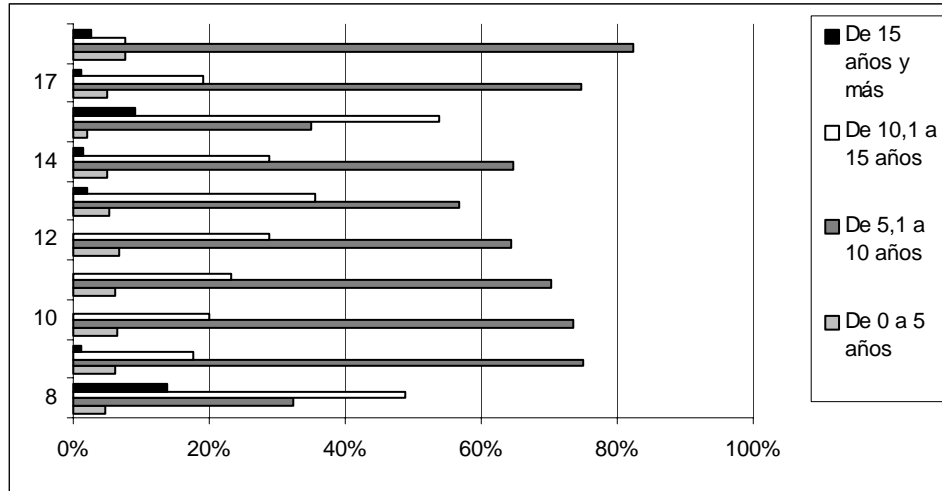


Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

En cuanto al acceso al sistema educativo, existen leves diferencias, entre los Centros Comunales, si se toma como referencia el promedio de los CCZ (6,8%). Por un lado, se percibe el CCZ 8, con tan sólo el 2,9% de los hogares que no tiene acceso y en el otro extremo el CCZ 10

con un 10,3%. Dentro de estos márgenes se distribuyen los demás Centros Comunales. Específicamente el CCZ 11 tiene un 7,4% de los hogares sin acceso al sistema educativo.

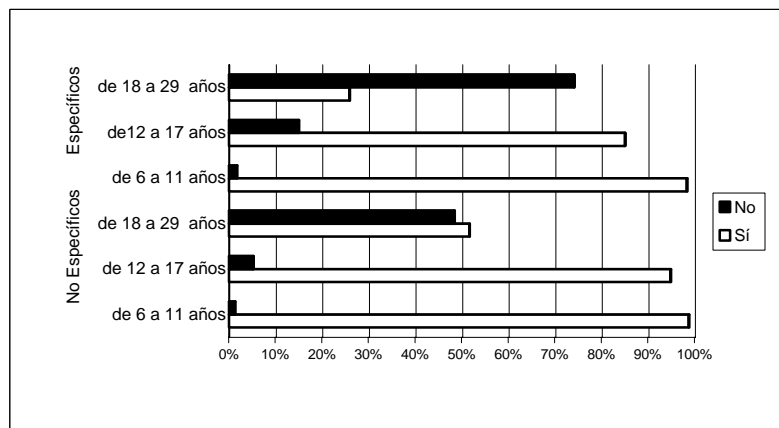
GRÁFICO 14
AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN DE LOS HOGARES (CCZ)
(SOLAMENTE PARA INTEGRANTES ENTRE 16 Y 59 AÑOS)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

En cuanto a los años promedio de educación (en tramos) para los integrantes entre 16 y 59 años, se observa una distribución heterogénea entre los CCZ. Existen dos CCZ (8 y 15) que presentan perfiles de educación (medidos en años promedios), muy superior al resto de los CCZ, concentrándose sus porcentajes en las categorías intermedias y con porcentajes considerablemente altos, con relación al resto, en el tramo superior. En el otro extremo existe un conjunto de CCZ, como ser el 9, 10, 17 y 18, que concentran sus porcentajes en el segundo tramo. Cabe señalar que el 70,3% de los hogares del Centro 11, tiene entre 5,1 a 10 años promedio, de educación.

GRÁFICO 15
ASISTENCIA UN ESTABLECIMIENTO DE ENSEÑANZA POR GRANDES GRUPOS DE
CENTRO COMUNALES (EN TRES TRAMOS DE EDADES) (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Si seleccionamos tres grupos de edades, se observa que su comportamiento con respecto a si asiste o no a algún centro de enseñanza, se desprende que, mientras el 94,8% de los jóvenes entre 12 a 17 años, de los CCNE, asiste a algún establecimiento de enseñanza, este porcentaje desciende al 85% en los CCE.

Si se observa el grupo que comprende la franja etaria de 18 a 29 años, las diferencias se agudizan. La mitad de dicho grupo asiste a un establecimiento educativo, en los CCNE, mientras que, apenas asiste el 25,9% de los jóvenes de los CCE. Este hecho señala una diferencia importante entre ambos grupos, más allá de los aprendizajes formales, los centros de enseñanzas ofician, la mayoría de las veces como centros de socialización y redes de vínculos diversos. Por lo que, es de suponer, que los jóvenes de los CCE cuentan con menores redes de vinculación, generadas en el sistema educativo.

TABLA 2
AÑOS DE ESTUDIO EN TRAMOS (*), POR GRUPO DE EDADES (EN TRAMOS) SEGÚN
GRANDES GRUPOS DE CENTRO COMUNALES (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)

		Tramos de años de Estudio (*)								Total
		0 años	Hasta 5 años	6 años (primaria)	De 6,1 a 10 años	10,1 a 11,9 años	12 años (secundaria)	12,1 a 16 años	16,1 y más	
CCNE	3 a 5 años	98,5%	1,5%		0,5%					100,0%
	6 a 11 años	1,2%	98,3%							100,0%
	12 a 17 años	0,1%	6,8%	1,0%	83,0%	8,6%	0,1%	0,4%		100,0%
	18 a 29 años	0,1%	0,9%	4,2%	22,0%	11,3%	9,3%	45,8%	6,4%	100,0%
	30 a 40 años	0,2%	1,3%	5,8%	20,2%	5,8%	14,2%	350,1%	17,4%	100,0%
	41 y más años	0,6%	70,1%	23,2%	24,8%	2,2%	13,3%	18,8%	100,1%	100,0%
	Total Grupo	60,1%	10,5%	12,9%	250,1%	4,6%	100,1%	22,3%	8,5%	100,0%
CCE	3 a 5 años	98,3%	1,7%							100,0%
	6 a 11 años	3,5%	95,8%	0,1%	0,7%					100,0%
	12 a 17 años		16,6%	6,0%	72,6%	4,6%	0,1%	0,1%		100,0%
	18 a 29 años	0,2%	3,2%	14,0%	42,5%	11,9%	8,4%	18,2%	1,5%	100,0%
	30 a 40 años	0,6%	5,0%	22,8%	38,0%	7,0%	10,9%	12,9%	2,9%	100,0%
	41 y más años	2,4%	17,6%	37,7%	23,2%	2,2%	70,1%	7,6%	2,3%	100,0%
		Total Grupo	9,9%	19,5%	21,4%	29,4%	4,4%	5,8%	8,0%	1,6%

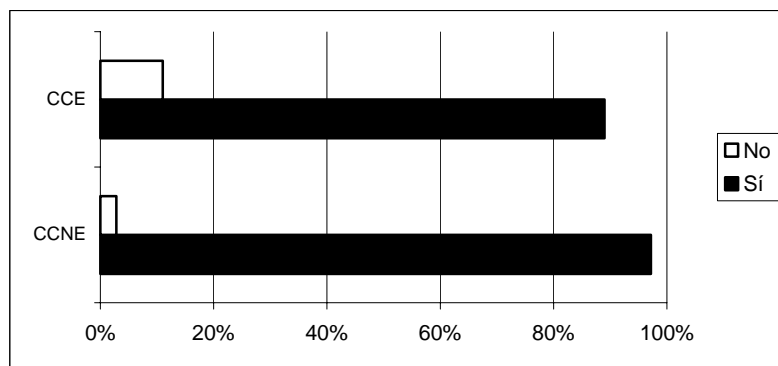
Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

* Esta variable se construyó a partir de los años de estudio formales declarado en la encuesta. Si bien existen diferentes planes, con diferente duración, esta variable nos permite una aproximación más específica.

En este cuadro se aprecia, que los residentes en los CCNE presentan un perfil diferente, en torno a los años de estudio, que los residentes de los CCE. Este hecho se comprueba, si se observa específicamente, el grupo que comprende las edades de 18 a 29 años como el siguiente. Un 45,8% de los jóvenes entre 18 y 29 tienen de 12,1 a 16 años de estudio, mientras que en los de la misma franja de edad, pero de los CCE este porcentaje no alcanzan el 19%.

A su vez, un 35,1% de los residentes comprendidos entre los 30 y 40 años en los CCNE, tiene entre 12,1 a 16 años de promedio de educación, mientras que en los CCE, este porcentaje desciende al 12,9%. Más allá de estos datos, el cuadro en general demuestra un perfil, diferente para ambos grupos de centro comunales, en el cual predomina un mayor nivel educativo (medido por el promedio de los años de estudio) en los CCNE, que en los CCE.

GRÁFICO 16
GRANDES GRUPOS DE CENTRO COMUNALES (PERSONAS MAYORES A 3 AÑOS) POR
ACCESO A LA EDUCACIÓN (CCE Y CCNE)



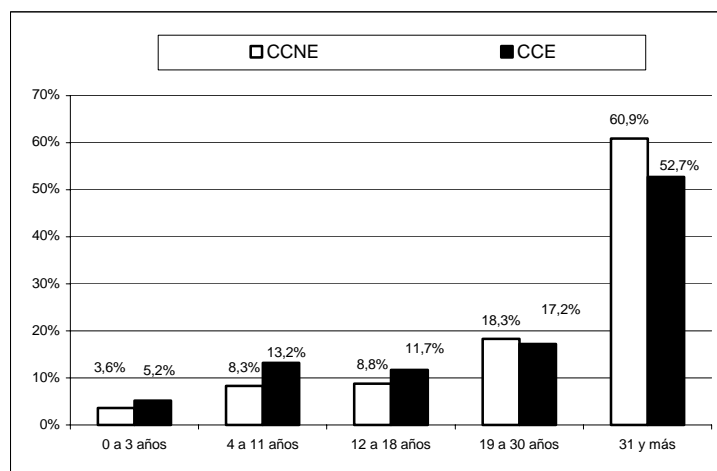
Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Otro indicador, que establece ciertas diferencias entre los dos grupos analizados, es aquel que mide el acceso a la educación de las personas mayores de 3 años. Un 11% de las personas que habitan en los CCE, no tiene acceso a la educación, este porcentaje desciende al 2,8% para las personas que habitan los CCNE.

4. Variables demográficas

A continuación se presentan los antecedentes relacionados con las variables demográficas para los habitantes de las CCE y CCNE, respectivamente.

GRÁFICO 17
EDAD DE LOS RESIDENTES SEGÚN GRANDES GRUPOS DE CCZ (EN TRAMOS)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Al analizar la edad de los residentes de los CCZ, bajo los dos grupos seleccionados se observa que en los CCE, la composición etaria es diferente a los CCNE. Como lo demuestra el

gráfico 17, en los tres primeros tramos (edades inferiores) se percibe mayor porcentaje de personas, en los CCE.

Por el contrario, en los dos tramos mayores (edades adultas), los CCNE, tienen mayor porcentaje de población. En este sentido se puede pensar que los CCE se caracterizan en primera instancia con una población con edades menores que el resto de los Centros. Al analizar la composición de los CCZ, bajo un cohorte de edades, teniendo presente los ciclos educativos, las diferencias no varían sustantivamente.

En los Centros Comunales Específicos, se observa un mayor porcentaje de personas en las edades escolares y liceales, que en el resto de los Centros Comunales.

TABLA 3
SEXO POR GRANDES GRUPOS DE CENTROS COMUNALES,
SEGÚN TRAMOS DE EDADES (CCE)
(Porcentaje)

Grupos de edades		Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
0 a 3 años	CCNE	54,2%	45,8%	100,0%
	CCE	52,7%	47,3%	100,0%
	Total del grupo	53,3%	46,7%	100,0%
4 a 11 años	CCNE	51,5%	48,5%	100,0%
	CCE	50,4%	49,6%	100,0%
	Total del grupo	50,8%	49,2%	100,0%
12 a 18 años	CCNE	51,2%	48,8%	100,0%
	CCE	49,7%	50,3%	100,0%
	Total del grupo	50,3%	49,7%	100,0%
19 a 30 años	CCNE	47,8%	52,2%	100,0%
	CCE	48,9%	51,1%	100,0%
	Total del grupo	48,4%	51,6%	100,0%
31 y más	CCNE	41,0%	59,0%	100,0%
	CCE	44,8%	55,2%	100,0%
	Total del grupo	43,0%	57,0%	100,0%

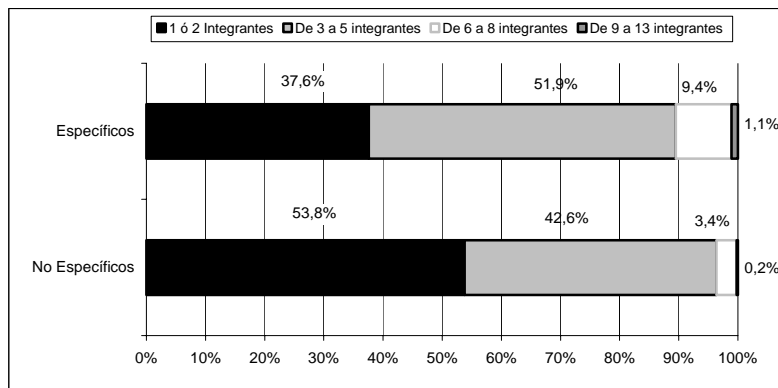
Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Si se desagrega la información anterior, en cinco tramos de edades, para observar si existe algún grupo de edades en el cual la relación hombre – mujer varíe, tanto al respecto con el promedio de cada tramo, como en la relación al interior de los dos grupos. En este sentido, se percibe que las mujeres superan levemente a los hombres, en los CCE a partir del tramo de 12 a 18 años.

Esta relación se da al observar los datos, en los totales de cada grupo de edades, para los montevideanos en general, a partir del tramo de edad definido de 19 a 30 años. Este hecho permite plantear la hipótesis, de que existe en el grupo de edad comprendido entre los 12 a 18 años, un número levemente superior de mujeres en los CCE, que en los CCNE y en Montevideo en general.

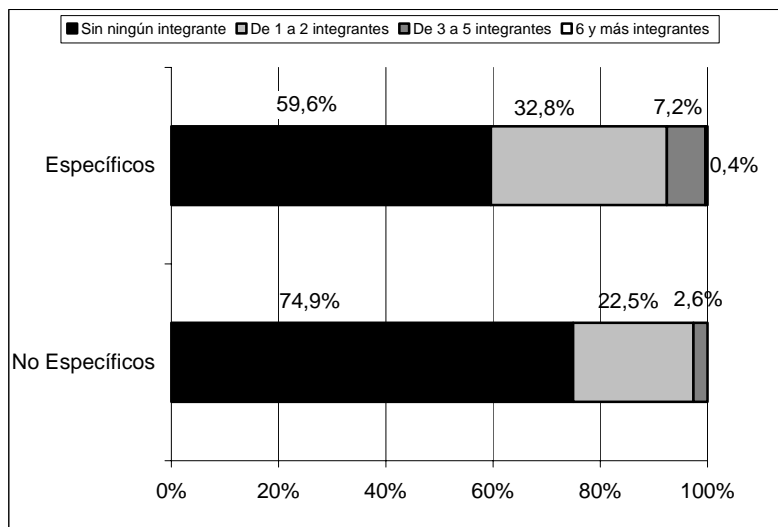
En lo referente a la **composición de los hogares**, la encuesta releva las edades de cada uno, de los integrantes del hogar.

GRÁFICO 18
COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES (EN TRAMOS) (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

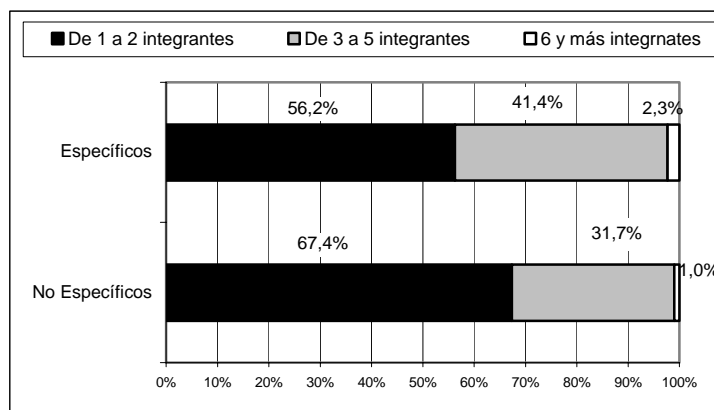
GRÁFICO 19
INTEGRANTES DE LOS HOGARES MENORES DE 14 AÑOS (EN TRAMOS)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

En cuanto a los integrantes menores de catorce años, se observa que los hogares de los CCE presentan un perfil más marcado de integrantes en estos tramos de edades. Es decir, los CCE tienen una composición relativamente “más joven”, que los otros Centros Comunales.

GRÁFICO 20
INTEGRANTES DE LOS HOGARES MAYORES DE 14 AÑOS (EN TRAMOS) (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

En cuanto a los integrantes mayores de catorce años, un 41,4% de los hogares de los CCE tienen entre 3 y 4 integrantes mayores a catorce años, mientras que en el otro grupo este porcentaje desciende a 31,7%.

5. Empleo

En el siguiente apartado se analizan algunas de las variables relevadas en la ECH sobre la situación de empleo/desempleo, de las personas que habitan en Montevideo. Cabe señalar que la población analizada en casi todos los cuadros está constituida por la Población Económicamente Activa (PEA).

TABLA 4
GRANDES GRUPOS DE CENTROS COMUNALES POR VARIABLE. RESUMEN DE LA
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (3 GRUPOS DE DESOCUPADOS Y PEA)
(CCE Y CCNE)
(Porcentaje)

	Ocupados	Desocupados busca trabajo 1ª vez	Desocupados propiamente dichos	Desocupados en seguro de paro	Total
CCNE	241 648 85,9%	7 562 2,7%	28 977 10,3%	2 971 1,1%	281 158 100,0%
CCE	253 738 80,3%	9 990 3,2%	47 042 14,9%	5 092 1,6%	315 862 100,0%
Total	495 386 83,0%	17 552 2,9%	76 019 12,7%	8 063 1,4%	597 020 100,0%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

De la población total del departamento de Montevideo, un 83% estaba ocupada al momento de realizar la encuesta. Esta condición, se da casi en el 86% de los residentes de los CCNE y en un 80,3% en los residentes de los CCE. Por otro lado la desocupación total en el Departamento es de un 17%, desagregado en 3% que buscan empleo por primera vez, 12,7% desocupados propiamente dicho y un 1,4% desocupados en seguro de paro. Estas tres desagregaciones de la categoría desocupación, son similares entre los centros comunales, a no ser en la desocupados propiamente dicho, que el 15% de los habitantes de los CCE se encontraba en dicha situación al momento de la encuesta, mientras que en los CCNE este porcentaje desciende

al 10%. Por último en el ámbito general se puede afirmar que, existe un 19,7% de desocupación en los CCE y tan solo un 14% en los CCNE.

TABLA 5
GRANDES GRUPOS DE CENTRO COMUNALES POR VARIABLE. RESUMEN DE LA
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (4 GRUPOS DE OCUPADOS Y PEA)
(CCE Y CCNE)
(Porcentaje)

	Sin limitaciones	Sub empleado	Salario insuficiente	Sub empleado y salario insuficiente	Desocupado	Total
CCNE	180 192 64,1%	22 221 7,9%	21 420 7,6%	17 815 6,3%	39 510 14,1%	281 158 100,0%
CCE	154 807 49,0%	23 136 7,3%	39 593 12,5%	36 202 11,5%	62 124 19,7%	315 862 100,0%
Total	334 999 56,1%	45 357 7,6%	61 013 10,2%	54 017 9,0%	101 634 17,0%	597 020 100,0%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Así como se procedió con la desocupación, se puede realizar el mismo ejercicio con los ocupados. Los ocupados se pueden dividir en cuatro grandes categorías, dado el nivel de desagregación de la condición de actividad que refleja las preguntas de la encuesta. Por un lado están los ocupados sin limitaciones, en materia de ingresos o en carga horaria.

Por otro están los subempleados, son aquellas personas que manifestaron la necesidad de contar con otro empleo, a su vez están los ocupados con salario insuficiente y el último subgrupo combina los dos anteriores, es decir tiene la necesidad de mayores ingresos por concepto de trabajo y puede y quiere tener otro trabajo.

Como se percibe claramente en las cuatro primeras columnas del cuadro, tres de ellas presentan marcadas diferencias, entre los dos grupos de Centros comunales. Cinco de cada diez personas de los CCE, que están con empleo, lo están sin limitaciones. Para los CCNE esta condición se da en seis de cada diez. Por otro lado el 12,5% de las personas que residen en los CCE, están en la condición salario insuficiente, mientras que en los CCNE esta condición es tan solo para el 7,6%. Por último, en aquel grupo que combina el salario insuficiente y el desempleo, un 11,5% de las personas que habitan los CCE esta en dicha condición, al momento de realizar la encuesta. Obsérvese que en esta condición está tan solo el 6,3% de las personas de los CCNE.

TABLA 6
TIPO DE OCUPACIÓN, EMPLEO PRINCIPAL SEGÚN GRANDES
GRUPOS DE CENTROS COMUNALES (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)

Tipo de ocupación empleo principal	Seleccionados frente a resto Montevideo		Total
	CCNE	CCE	
Fuerzas Armadas	0,6%	1,3%	1,0%
Directores y Gerentes	8,3%	5,5%	6,9%
Profesionales	19,8%	5,6%	12,5%
Técnicos y profesionales nivel medio	9,8%	5,3%	7,5%
Empleados de oficina	22,4%	11,7%	17,0%
Trabajadores servicios y vendedores comercios	13,8%	16,6%	15,2%
Agricultores calificados	,8%	2,2%	1,5%
Oficiales, operarios y artesanos	9,4%	20,4%	15,1%
Operadores de instalaciones y máquinas	4,3%	8,4%	6,4%
Trabajadores no calificados	10,8%	22,8%	17,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Otro de los análisis posibles con relación a la ocupación, es discriminar según el tipo de ocupación principal. Existe una diferencia importante, entre ambos grupos. Básicamente, casi un 43% de los ocupados residentes en los CCE lo hacen en trabajos no calificados y en oficiales, operarios y artesanos. Por otro lado, en los CCNE un porcentaje similar lo hace en empleos de oficinas y profesionales. Esto determina dos perfiles completamente diferente de lo ocupados según los dos grupos de Centros Comunales. En el primer caso, es de suponer una mano de obra de menor calificación, menor remunerada y con menores niveles educativo, lo que puede determinar mayores niveles de precarización, que en los ocupados de los CCNE.

6. Ciclo del hogar y pobreza

En el siguiente apartado se resumen cuatro indicadores sobre los hogares. El primero es el ciclo del hogar, el segundo sexo del jefe del hogar, el tercero hogares pobres según la Línea de Pobreza (LP) (INE 2001) y el último los hogares según la tipología Katzman (método bidireccional, que combina la Línea de Pobreza (INE 2001) con las Necesidades básicas insatisfechas).

TABLA 7
CICLO DEL HOGAR (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)

	Ciclo del hogar						Total
	Sólo mayores	Sólo adultos	Adultos y mayores	Jóvenes y mayores	Jóvenes y adultos	Jóvenes, adultos y mayores	
No Específicos	49 202	65 849	34 545	207	41 792	8 106	199 701
	24,6%	33,0%	17,3%	0,1%	20,9%	4,1%	100,0%
Específicos	35 550	50 102	34 098	579	66 621	13 867	200 817
	17,7%	24,9%	17,0%	0,3%	33,2%	6,9%	100,0%
Total	84 752	115 951	68 643	786	108 413	21 973	400 518
	21,2%	29,0%	17,1%	0,2%	27,1%	5,5%	100,0%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

En cuanto al ciclo del hogar, a grandes líneas el cuadro refleja que no se presentan diferencias importantes entre los dos grupos. Simplemente se señala, que en los CCE

TABLA 8
SEXO DEL JEFE DEL HOGAR (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)

	Sexo del Jefe*		Total
	Hombre	Mujer	
No Específicos	119 011	80 690	199 701
	59,6%	40,4%	100,0%
Específicos	137 402	63 415	200 817
	68,4%	31,6%	100,0%
Total	256 413	144 105	400 518
	64,0%	36,0%	100,0%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

* Toda aquella persona que fue reconocida como tal, por los demás miembros del Hogar.

En cuanto al sexo del jefe del hogar se percibe una leve diferencia de jefaturas masculinas en los CCE con relación a los CCNE (68,4% a 59,6% respectivamente).

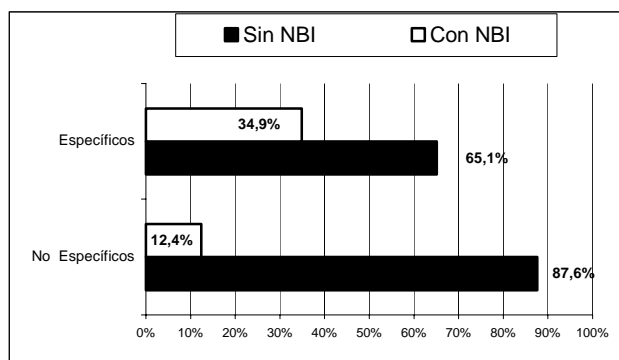
TABLA 9
HOGAR POBRE SEGÚN INE 2001
(Porcentaje)

	Hogar pobre según INE 2001		Total
	No pobre	Pobre	
No Específicos	189 400 94,8%	10 301 5,2%	199 701 100,0%
Específicos	151 229 75,3%	49 588 24,7%	200 817 100,0%
Total	340 629 85,0%	59 889 15,0%	400 518 100,0%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

En cuanto a los hogares pobres (según el método de la línea de pobreza) existe una diferencia clara entre ambos grupos. Mientras que el 94,8% de los hogares de los CCNE, se ubican como no pobres, este porcentaje desciende a un 75,3% de los hogares CCE. Por el contrario, mientras que un 5,2% de los hogares de CCNE son pobres, un 24,7% de los hogares de los CCE son pobres, es decir de cada diez hogares, un poco más de dos están en dicha condición. Cabe señalar que para el total de Montevideo, el porcentaje de hogares pobres es de un 15%.

GRÁFICO 21
NECESIDAD BÁSICAS INSATISFECHAS (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Como se percibe en el gráfico existe casi un 35% de los hogares pertenecientes a los CCE que tiene al menos una Necesidad Básica Insatisfecha, mientras que en el resto de los CCNE este porcentaje desciende a 12,4%.

TABLA 10
TIPO DE POBREZA. MÉTODO BIDIRECCIONAL (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)

	Tipo de pobreza				Total
	Integrados	Recientes	Crónicos	Inerciales	
No Específicos	174 928 87,6%	6 447 3,2%	854 1,9%	14 472 7,2%	199 701 100,0%
Específicos	130 773 65,1%	26 646 13,3%	22 942 11,4%	20 456 10,2%	200 817 100,0%
Total	305 701 76,3%	33 093 8,3%	26 796 6,7%	34 928 8,7%	400 518 100,0%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Si desagregamos los hogares según el método “bidireccional” de Katzman, se aprecia claramente, que tan solo un 65% de los hogares de los CCE están integrados, mientras que este porcentaje asciende al 87,6% de los hogares de los CCNE.

En cuanto a los hogares pobres recientes y crónicos, las diferencias se agudizan. Para el primer caso (pobres recientes), el 13,3% de los hogares de CCE y el 3,2% de los hogares de los CCNE se ubican en dicha categoría.

Por otro lado en los hogares con pobreza crónica, tan sólo el 1,9% de los hogares de los CCNE están bajo esa condición y esta condición alcanza al 11,4% de los hogares de los CCE.

TABLA 11
NÚMERO DE INTEGRANTES EN EL HOGAR POR CONDICIONES DE
POBREZA, SEGÚN LP (CCE Y CCNE)
(Porcentaje)

		Hogar pobre según INE 2001		Total
		No pobre	Pobre	
No Específicos	1 Integrante	99,7%	0,3%	100,0%
	3 Integrantes	97,9%	2,1%	100,0%
	3 Integrantes	95,4%	4,6%	100,0%
	4 Integrantes	91,0%	9,0%	100,0%
	5 Integrantes	85,7%	14,3%	100,0%
	6 Integrantes	77,1%	22,9%	100,0%
	Más de 7	57,1%	42,9%	100,0%
	Total Sub grupo	94,8%	5,2%	100,0%
Específicos	1 Integrante	96,7%	3,3%	100,0%
	3 Integrantes	91,0%	9,0%	100,0%
	3 Integrantes	78,8%	21,2%	100,0%
	4 Integrantes	69,0%	31,0%	100,0%
	5 Integrantes	57,4%	42,6%	100,0%
	6 Integrantes	44,4%	55,6%	100,0%
	Más de 7	28,0%	72,0%	100,0%
	Total Sub grupo	75,3%	24,7%	100,0%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Como se observa en el cuadro, en los CCNE los hogares no pobres básicamente se mantienen en porcentajes por debajo del 15% hasta aquellos hogares de 6 integrantes. Se puede sostener a manera de hipótesis de trabajo, que el número de integrantes de cada hogar no influye, en la condición de hogar pobre. Pero si se observa los CCE, esta condición cambia a partir de los hogares con 2 integrantes, para dichos centros el número de integrantes del hogar, es un elemento a tener presente, para que el hogar ocupe o no la condición de pobreza.

Ciclo del hogar y pobreza en los CCE

Como en el apartado anterior en este, se analizará cuatro indicadores bajo los 10 CCZ, que nos aproximan a una visión general, tanto de los ciclos del hogar, como de las condiciones de pobreza.

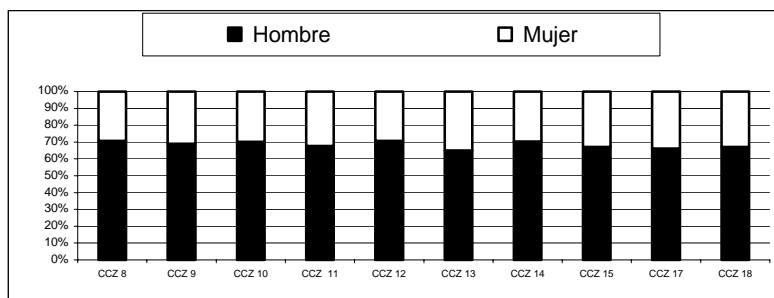
TABLA 12
CICLO DEL HOGAR (CCZ)
(Porcentaje)

CCZ	Ciclo del hogar						Total 0
	Sólo mayores	Sólo adultos	Adultos y mayores	Jóvenes y mayores	Jóvenes y adultos	Jóvenes, adultos y mayores	
8	2 265 15,30%	4 345 29,30%	2 648 17,80%		4 567 30,80%	1 025 6,90%	14 850 100,00%
9	6 912 19,10%	7 805 21,50%	6 727 18,50%	93 0,30%	12 466 34,40%	2 272 6,30%	36 275 100,00%
10	2 075 13,60%	3 560 23,30%	2 502 16,40%	92 0,60%	5 780 37,90%	1 254 8,20%	15 263 100,00%
11	3 675 15,10%	6 402 26,20%	3 728 15,30%	176 0,70%	8 671 35,50%	1 741 7,10%	24 393 100,00%
12	2 468 15,80%	4 081 26,10%	2 705 17,30%	40 0,30%	5 056 32,30%	1 294 8,30%	15 644 100,00%
13	4 513 18,40%	6 492 26,40%	5 084 20,70%	47 0,20%	6 631 27,00%	1 821 7,40%	24 588 100,00%
14	5 225 19,90%	6 572 25,00%	4 497 17,10%	39 0,10%	7 874 30,00%	2 077 7,90%	26 284 100,00%
15	3 428 25,00%	3 296 24,00%	2 304 16,80%	46 0,30%	3 775 27,50%	862 6,30%	13 711 100,00%
17	3 329 15,90%	5 544 26,50%	2 522 12,00%	46 0,20%	8 542 40,80%	969 4,60%	20 952 100,00%
18	1 660 18,70%	2 005 22,60%	1 381 15,60%		3 259 36,80%	552 6,20%	8 857 100,00%
Total	35 550 17,70%	50 102 24,90%	34 098 17,00%	579 0,30%	66 621 33,20%	13 867 6,90%	200 817 100,00%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

En cuanto al ciclo del hogar, a grandes líneas el cuadro refleja que no se presentan diferencias importantes entre los CCZ, salvo en los CCZ 10, 11, 17 y 18 que presentan porcentajes levemente superiores, como era de esperar dado la composición analizada anteriormente, en la categoría “jóvenes y adultos” y en el CCZ 15 presenta uno de cada cuatro hogares con solo integrantes mayores.

GRÁFICO 22
SEXO DEL JEFE DEL HOGAR (CCE)
(Porcentaje)

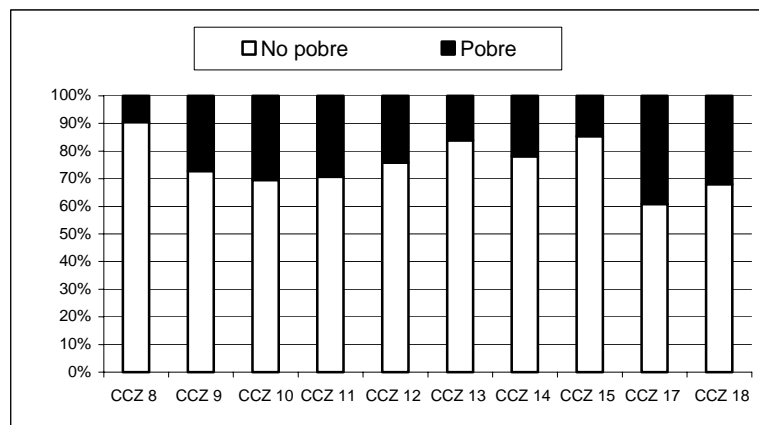


Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Al observar los 10 CCZ por sexo del jefe del hogar, la gráfica refleja que no se encuentran grandes diferencias significativas entre los Centros. Las variaciones son entre el 65%

al 70% de las jefaturas masculinas. El Centro Comunal N° 11, presenta casi un 70% de “jefes hombres”.

GRÁFICO 23
HOGARES POBRES SEGÚN INE 2001 (CCE)
(Porcentaje)



Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Si se observa la pobreza de los hogares según el método de la LP y dividimos en dos grupos, aquellos que sobrepasan el 29% de los hogares pobres, se observan claramente dos grupos. Aquellos que sobrepasan dicho porcentaje, son los CCZ 10, 11, 17 y 18 y dentro de este grupo el CCZ 17 acumula casi un 40% de hogares pobres.

TABLA 13
SITUACIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN MÉTODO BIDIRECCIONAL (KATZMAN) (CCE)
(Porcentaje)

	Tipo de pobreza (cuadro Katzman)				Total
	Integrados	Recientes	Crónicos	Inerciales	
8	12 212 82,20%	586 3,90%	825 5,60%	1 227 8,30%	14 850 100,00%
9	23 259 64,10%	5 221 14,40%	4 655 12,80%	3 140 8,70%	36 275 100,00%
10	8 678 56,90%	2 419 15,80%	2 220 14,50%	1 946 12,70%	15 263 100,00%
11	15 046 61,70%	4 031 16,50%	3 117 12,80%	2 199 9,00%	24 393 100,00%
12	10 249 65,50%	2 239 14,30%	1 548 9,90%	1 608 10,30%	15 644 100,00%
13	17 635 71,70%	1 910 7,80%	2 041 8,30%	3 002 12,20%	24 588 100,00%
14	17 344 66,00%	3 193 12,10%	2 558 9,70%	3 189 12,10%	26 284 100,00%
15	10 539 76,90%	997 7,30%	1 006 7,30%	1 169 8,50%	13 711 100,00%
17	10 846 51,80%	4 491 21,40%	3 693 17,60%	1 922 9,20%	20 952 100,00%
18	4 965 56,10%	1 559 17,60%	1 279 14,40%	1 054 11,90%	8 857 100,00%
Total	130 773 65,10%	26 646 13,30%	22 942 11,40%	20 456 10,20%	200 817 100,00%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

El método bidireccional, permite clasificar en tres tipos de pobreza a los hogares: aquellos definidos como recientes, los crónicos y los inerciales. Es de destacar, como se observa en el cuadro, que los CCZ que presentan más hogares en la categoría pobres recientes, son el 10 con un 15,8%, el 11 con 16,5%, el 17 con 21,4% y finalmente el 18 con 17,6%.

A su vez, estos CCZ, concentran porcentajes importantes, con respecto al promedio general, en la categoría “crónicos”. Estas dos cifras hacen pensar que existe una concentración de los hogares pobres en dichos CCZ, lo que determina una situación crítica para estos cuatro centros.

La situación, crítica para este subgrupo, también se percibe al observar que no alcanzan el promedio general, en la categoría “integrados”. El Centro Comunal 11, tiene un 16,5% de los hogares en situación de pobreza definida como reciente y un 9% definida como inerciales.

TABLA 14
HOGAR CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (CCE)
(Porcentaje)

	En hogar con NBI		Total
	Sin NBI	Con NBI	
8	12 212	2 638	14 850
	82,20%	17,80%	100,00%
9	23 259	13 016	36 275
	64,10%	35,90%	100,00%
10	8 678	6 585	15 263
	56,90%	43,10%	100,00%
11	15 046	9 347	24 393
	61,70%	38,30%	100,00%
12	10 249	5 395	15 644
	65,50%	34,50%	100,00%
13	17 635	6 953	24 588
	71,70%	28,30%	100,00%
14	17 344	8 940	26 284
	66,00%	34,00%	100,00%
15	10 539	3 172	13 711
	76,90%	23,10%	100,00%
17	10 846	10 106	20 952
	51,80%	48,20%	100,00%
18	4 965	3 892	8 857
	56,10%	43,90%	100,00%
Total	130 773	70 044	200 817
	65,10%	34,90%	100,00%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Si se observa la pobreza según el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, de los cuatro CCZ clasificados como críticos, en el cuadro anterior, se percibe que el CCZ 11 obtiene porcentajes relativamente menores de NBI, con respecto a los otros tres. Se puede observar que; en los CCZ 10, 17 y 18, el 43%, 48% y el 44%, respectivamente, los hogares se encuentran con al menos una NBI. Mientras que en el CCZ 11 este porcentaje desciende al 38% de los hogares.

Pobreza por grandes grupos de centro comunales específicos

Para analizar la condición de pobreza de las personas residentes en los Centros comunales, se seleccionaron cinco indicadores que se consideraron más relevantes y que resumen de alguna manera la información sobre el tema.

TABLA 15
PERSONAS EN LOS CENTROS COMUNALES ESPECÍFICOS POR
HOGAR POBRE SEGÚN LP (INE 2001) (CCE)
(Porcentaje)

	Hogar pobre según INE 2001		Total
	No pobre	Pobre	
8	43 851	5 963	49 814
	88,00%	12,00%	100,00%
9	73 888	43 442	117 330
	63,00%	37,00%	100,00%
10	32 509	23 091	55 600
	58,50%	41,50%	100,00%
11	48 320	35 895	84 215
	57,40%	42,60%	100,00%
12	36 784	17 462	54 246
	67,80%	32,20%	100,00%
13	58 667	17 631	76 298
	76,90%	23,10%	100,00%
14	59 241	27 705	86 946
	68,10%	31,90%	100,00%
15	32 853	8 883	41 736
	78,70%	21,30%	100,00%
17	34 950	36 472	71 422
	48,90%	51,10%	100,00%
18	16 596	13 536	30 132
	55,10%	44,90%	100,00%
Total	437 659	230 080	667 739
	65,50%	34,50%	100,00%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

El primer indicador seleccionado es el que se calcula a partir de la línea de pobreza definida por el INE, redefinida en su cálculo en el año 2001. Un 34,5% de las personas de los CCZ viven en un hogar en condición de pobreza. Al interior de los Centros Comunales, existen marcadas diferencias. Si se realiza un cohorte entre aquellos Centros que está por encima del promedio en un 8%, se encuentran en este grupos los Centros 10, 11, 17 y 18.

En un grupo que este por debajo del 8% del promedio tan solo se encuentran los Centros 8 y 15.

En el Centro Comunal 11 un 57,4% de las personas habitan en hogares en condición de no pobres y el 42,6% lo hacen en un hogar pobre.

TABLA 16
PERSONAS EN LOS CENTROS COMUNALES ESPECÍFICOS POR HOGAR CON NBI (CCE)
(Porcentaje)

	En hogar con NBI		Total
	No	Sí	
8	38 933 78,20%	10 881 21,80%	49 814 100,00%
9	62 586 53,30%	54 744 46,70%	117 330 100,00%
10	25 663 46,20%	29 937 53,80%	55 600 100,00%
11	40 351 47,90%	43 864 52,10%	84 215 100,00%
12	30 272 55,80%	23 974 44,20%	54 246 100,00%
13	47 871 62,70%	28 427 37,30%	76 298 100,00%
14	47 365 54,50%	39 581 45,50%	86 946 100,00%
15	28 506 68,30%	13 230 31,70%	41 736 100,00%
17	28 351 39,70%	43 071 60,30%	71 422 100,00%
18	13 057 43,30%	17 075 56,70%	30 132 100,00%
Total	362 955 54,40%	304 784 45,60%	667 739 100,00%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Al igual que con el indicador anterior, los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas presentan similares resultados. Casi la mitad (45,6%) de las personas viven en hogares con NBI. Este indicador de pobreza, presenta la característica de ser más estructural, es decir la medición de la pobreza por cohortes de la estructura de la vivienda o de los hogares.

Si bien en el indicador anterior, existían cuatro Centros comunales, con una condición más crítica, en este indicador, tan solo se presentan como críticos dos de ellos, que son el CCZ 17 y 18, ya que un 39,7% y un 43,3% de las personas habitan en hogares con NBI, respectivamente.

En el CCZ 11, casi la mitad de las personas habitan en hogares con NBI.

TABLA 17
PERSONAS EN LOS CCE POR HOGARES CON TIPO DE POBREZA (KATZMAN)
(Porcentaje)

	Integrados	Recientes	Crónicos	Inerciales	Total
8	38 933	2 133	3 830	4 918	49 814
	78,20%	4,30%	7,70%	9,90%	100,00%
9	62 586	20 957	22 485	11 302	117 330
	53,30%	17,90%	19,20%	9,60%	100,00%
10	25 663	10 447	12 644	6 846	55 600
	46,20%	18,80%	22,70%	12,30%	100,00%
11	40 351	17 311	18 584	7 969	84 215
	47,90%	20,60%	22,10%	9,50%	100,00%
12	30 272	9 279	8 183	6 512	54 246
	55,80%	17,10%	15,10%	12,00%	100,00%
13	47 871	7 426	10 205	10 796	76 298
	62,70%	9,70%	13,40%	14,10%	100,00%
14	47 365	13 821	13 884	11 876	86 946
	54,50%	15,90%	16,00%	13,70%	100,00%
15	28 506	3 652	5 231	4 347	41 736
	68,30%	8,80%	12,50%	10,40%	100,00%
17	28 351	18 375	18 097	6 599	71 422
	39,70%	25,70%	25,30%	9,20%	100,00%
18	13 057	6 917	6 619	3 539	30 132
	43,30%	23,00%	22,00%	11,70%	100,00%
Total	362 955	110 318	119 762	74 704	667 739
	54,40%	16,50%	17,90%	11,20%	100,00%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Como ya se observó en capítulos anteriores, el método de medición integrado de la pobreza permite observar el fenómeno en cuatro dimensiones. Tres de ellas nos indican diferentes situaciones de pobreza.

Al analizar los CCZ, se perciben diferencias importantes en dos de las tres categorías que tipifican a los hogares pobres. Un 16,5% de las personas dichos CCZ habitan en hogares pobres definidos como recientes. A su vez, el 17,9% de las personas lo hacen en un hogar con pobreza crónica. Por último, tan solo cinco de cada diez personas, habitan en hogares integrados, es decir no pobres.

Si se observa al interior de los CCZ, que estos guarismos para las tres categorías, cambian sustantivamente. Los Centros Comunes 8 y 15 presentan un perfil por encima del promedio de la categoría integrados. A su vez, los Centros 10, 11, 17 y 18 presentan porcentajes por debajo. Si bien todo el cuadro es esclarecedor, es interesante observar a los Centros en la categorías recientes y crónicos. Los dos primeros Centros (8 y 15) tienen a su interior, un 4,3% y un 8,8% de pobres crónicos y recientes, respectivamente. Por otro lado los Centros 10, 11, 17 y 18 presentan un 18,8%, 20,6%, 25,7% y 23% de pobres recientes (afectados por la baja de los ingresos del núcleo familiar) y un 22,7%, 22,1%, 25,3% y 22% de personas en hogares con pobreza crónica. Cabe destacar que el CCZ 13, tiene un 14,1% de las personas que habitan en hogares con pobreza inercial.

TABLA 18
PERSONAS EN LOS CENTROS COMUNALES ESPECÍFICOS POR HOGARES INDIGENTES
(CCE)
(Porcentaje)

	Indigentes		Total
	No	Sí	
8	48 362	1 452	49 814
	97,10%	2,90%	100,00%
9	115 543	1 787	117 330
	98,50%	1,50%	100,00%
10	51 408	4 192	55 600
	92,50%	7,50%	100,00%
11	80 196	4 019	84 215
	95,20%	4,80%	100,00%
12	53 240	1 006	54 246
	98,10%	1,90%	100,00%
13	74 994	1 304	76 298
	98,30%	1,70%	100,00%
14	85 033	1 913	86 946
	97,80%	2,20%	100,00%
15	41 135	601	41 736
	98,60%	1,40%	100,00%
17	68 151	3 271	71 422
	95,40%	4,60%	100,00%
18	28 129	2 003	30 132
	93,40%	6,60%	100,00%
Total	646 191	21 548	667 739
	96,80%	3,20%	100,00%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Otro aspecto que profundiza la caracterización en torno al tema de la pobreza, es la indigencia. Un 3,2% del total de las personas viven en hogares en tal condición. Los Centros Comunales que presentan las situaciones extremas, son el 10 con un 7,5% y el 18 con un 6,6% del total de sus personas que habitan en un hogar indigente. De las personas del Centro Comunal 11, un 4,8% habitan en un hogar indigente.

TABLA 19
PERSONAS EN LOS CCE POR HOGARES EN CONDICIONES DE HACINAMIENTO
(Porcentaje)

	Hacinamiento		Total
	No	Si	
8	47 559	2 255	49 814
	95,50%	4,50%	100,00%
9	104 884	12 446	117 330
	89,40%	10,60%	100,00%
10	47 149	8 451	55 600
	84,80%	15,20%	100,00%
11	72 208	12 007	84 215
	85,70%	14,30%	100,00%
12	50 672	3 574	54 246
	93,40%	6,60%	100,00%
13	72 475	3 823	76 298
	95,00%	5,00%	100,00%
14	78 851	8 095	86 946
	90,70%	9,30%	100,00%
15	39 211	2 525	41 736
	94,00%	6,00%	100,00%
17	62 760	8 662	71 422
	87,90%	12,10%	100,00%
18	25 698	4 434	30 132
	85,30%	14,70%	100,00%
Total	601 467	66 272	667 739
	90,10%	9,90%	100,00%

Fuente: ECH, 2002, elaboración propia.

Por último, otro indicador sobre la pobreza en Montevideo trata de las condiciones de hacinamiento. Casi un 10% de las personas habitan en hogares en condiciones de hacinamiento. Las diferencias entre los Centros comunales 10, 11, 17 y 18 se refuerzan. Un 15,2%, 14,3%, 12,2% y un 14,7%, de las personas residentes en estos centros habitan en hogares en condiciones de hacinamiento.

III. Estructura territorial del barrio Casavalle

1. Ubicación y delimitación

El barrio Casavalle se localiza al norte del área urbanizada de la ciudad de Montevideo, en la zona de interfase urbano – rural. Con límites bien definidos por el sistema urbano – nacional,¹⁰ (al este Avda. Pedro de Mendoza, al sur Avda. Aparicio Saravia y al oeste el Arroyo Miguelete y Avda. de las Instrucciones), constituye un fragmento territorial del área periférica en la cual se inserta.

En lo referente al ámbito natural, se ubica en un área de la cuenca del arroyo Miguelete, que define el borde sur del área, y es atravesado por la subcuenca de la cañada Matilde Pacheco. La singularidad de la topografía, las visuales de interés y la presencia de los cursos de agua, configuran activos físicos en los cuales apoyarse para la calificación del espacio público.

Por otro lado, y desde el punto de vista socioeconómico, el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E), que ha definido los límites de los barrios de Montevideo a partir de la identificación de áreas de comportamiento homogéneo según las Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I) define a este sector como el barrio Casavalle. En el marco de la gestión descentralizada municipal constituye una unidad territorial dentro del Centro Comunal Zonal 11.

De modo que el barrio donde se inserta el sector objeto de este estudio, cuenta con buenas conexiones con el resto de la ciudad y con el área metropolitana de Montevideo. Constituye un ámbito territorial de condiciones naturales y paisajísticas singulares en el contexto departamental. A nivel general presenta características socio – económicas de la población más o menos homogéneas. Estas condiciones posibilitan una gestión diferencial de este territorio.

¹⁰ “El sistema urbano–nacional está compuesto por las principales penetraciones colectoras y distribuidoras que conforman la interconexión entre el sistema nacional y viario urbano, definiendo así una red circulatoria principal que estructura y ordena el funcionamiento de la ciudad”. I.M.M, Plan Montevideo, 1998.

2. Estructura urbana

En su interior, el barrio se encuentra vertebrado por la Avda. San Martín que articula sectores diferenciados producto de las sucesivas subdivisiones de la estructura catastral, originalmente de tipo rural. Dicho estructurador se caracteriza por una conformación física “tipo ruta” que se manifiesta en la ausencia de veredas y con cunetas de evacuación de agua lluvia. Como conector con el resto de la ciudad cuenta con un intenso tránsito vehicular y es soporte del transporte colectivo.

Al oeste predominan urbanizaciones a partir de trazados de tipo jardín con un loteamiento de pequeñas dimensiones, y al este el tejido se presenta con trazados incompletos, donde coexisten los tejidos de supermanzanas con grandes lotes, con amanzanados de gran tamaño de tipo regular con predios pequeños.¹¹

La diversidad de trazados, producto de planes urbanos y programas de vivienda de diferentes épocas, ha generado una estructura urbana conformada a partir de una serie de fragmentos con características propias, convirtiendo a Casavalle en un barrio con una imagen urbana más o menos caótica. Si a esta situación se le suma la ausencia de consideración de la topografía en los diversos programas de vivienda y una trama vial desestructurada, la conectividad interna entre los distintos sectores se encuentra comprometida acentuando así la imagen fragmentaria.

Características de las distintas sub-áreas

Al norte, en el área delimitada por la Avda. de las Instrucciones, Cno. Domingo Arena, Avda. General San Martín y Antilla se ha identificado trazados de tipo jardín de baja densidad donde se localiza el **Barrio Obrero Municipal**, construido en la década del 40, y el **Barrio Natal** de 1985. Este último integra un el Plan Aquiles Lanza que se trata de un conjunto de ocho barrios en Montevideo originados a partir de los Programas Municipales de Erradicación de Cantegriles y de Lotes con Servicios.



Barrio Obrero Municipal



Barrio Aquiles Lanza

¹¹ “A comienzos del siglo en el marco de un dinámico proceso de crecimiento poblacional, promotores inmobiliarios promueven la fundación de nuevos “barrios”, mediante la venta de solares en cuotas. En Casavalle, zona periférica de la ciudad ya se observaba una paulatina subdivisión de chacras en quintas, en parte debido a situaciones sucesorias. En 1908, Francisco Piria –dinámico agente que en el transcurso de su actuación fundó más de 70 barrios en Montevideo– remata el Plácido Ellauri y en 1926 El Banco Popular del Uruguay promociona la venta del Barrio Jardín José Borro” (Cecilio y otros, 1997).



El Barrio Obrero se organiza sobre la base de viviendas apareadas de un nivel, en cambio en el Barrio Aquiles Lanza (Natal) las viviendas son individuales. En ambos casos se caracterizan por un buen nivel de sus construcciones, una especialidad cualificada por el tipo de trazado, y un potente arbolado urbano, que le imprimen al área una muy buena calidad ambiental (Cecilio y otros, 1997:94).

En el caso particular del Barrio Obrero Municipal, su concepción integral del hábitat se manifiesta en la inclusión en el proyecto de un área de espacio público donde se localizan el mercadito de abastecimiento cotidiano, la policlínica “Los Angeles” y una plaza con juegos de niños. Se puede concluir que estas dos intervenciones están integradas a través del espacio público y conforman un área de características propias.

Entre las calles Sebastián Paradizabal, Dr. José Martirene, la cañada Matilde Pacheco y el Dr. Justo Montes se identifica un trazado de pequeñas dimensiones producto de la implantación de un **conjunto habitacional del INVE** de la década del 70, Este conjunto conforma un enclave entre los trazados de tipo jardín del Barrio Obrero Municipal y de Jardines del Borro, estructurado a partir de una calle central, pasajes peatonales en forma de peine y viviendas en tira.



Conjunto INVE

La baja calidad de las viviendas, producto de la propuesta tipológica original y de las modificaciones realizadas a lo largo del tiempo, la falta de equipamiento del espacio público sumado a la ocupación irregular de viviendas sobre la cañada Matilde Pacheco conforman un ámbito con problemas de integración física a su entorno inmediato y serias carencias en lo que respecta a la calidad ambiental urbana.

En el sector delimitado por las calles Almeyda Pintos, Cno. General Leandro Gómez, Avda. San Martín y Dr. García Lagos, se reconoce una conformación de trazados tipo jardín. En este caso la intervención supuso solamente el fraccionamiento y la construcción se realizó lote a lote. Se reconocen dos barrios **Jardines del Borro**, promovido por el Banco Popular en 1926 (Cecilio y otros 1997:98), y el **Bonomi** de la década del 50.



Jardines del Borro



Barrio Bonomi

Tanto Jardines del Borro como el barrio Bonomi presentan condiciones urbanas aceptables. Considerando el nivel de las construcciones, la ocupación de los predios, y su grado de consolidación, no se diferencia del resto de los barrios periféricos de Montevideo.



Las carencias se verifican en la falta de equipamiento del espacio público, por la ausencia de veredas y de arbolado en sus calles y en las plazas que articulan respectivamente a cada barrio. Cabe señalar que el mantenimiento de dichos espacios es satisfactorio tomando en cuenta que es realizado por la gestión vecinal en el marco de la descentralización municipal.

Al este de la Avda. San Martín coexisten trazados con mayor nivel de desestructuración. En el sector norte, se han implantado conjuntos habitacionales, que conviven con ocupaciones informales, sobre trazados de tipo rural. La estructura vial, además de incompleta se conforma por una caminería sin pavimentar y sin ningún tipo de mantenimiento. Si a esto se le suma la existencia de basurales, el área se encuentra comprometida desde el punto de vista de su calidad ambiental. Cabe señalar este sector está designado por el POT como “área potencialmente urbanizable”, y para ello se requiere aplicar la figura de gestión prevista de Programa de

Actuación Urbanística, cosa que evidentemente no cumple el aparato estatal al ejecutar los programas de vivienda.



Núcleos Básicos Evolutivos



Conjunto habitacional para personal de la policía.

Desde el punto de vista habitacional el sector presenta situaciones diversas, producto de intervenciones públicas y ocupaciones informales. En el primer caso el problema de vivienda se resuelve cuantitativamente, como lo demuestra el conjunto de viviendas de Núcleos Básicos Evolutivos,¹² que no contribuye al mejoramiento urbano ni a la estructuración del área. Si bien el conjunto de viviendas para policías presenta aceptables condiciones ambientales, tampoco aporta en su conformación, prevaleciendo el carácter introvertido del conjunto respecto a la integración urbana.



Vista general del área



Asentamiento en proceso de ocupación

Los asentamientos irregulares profundizan la problemática, por lo que se puede concluir que el sector presenta una situación crítica tanto desde el punto de vista físico como social.

Las cooperativas construidas por el M.V.O.T.M.A para el personal de las fuerzas armadas, entre Domingo Arena y Capitán Tula completan el panorama de desarticulación de la zona, con una solución introvertida que no da respuestas a una generación positiva de ciudad.

¹² Hasta el momento los Núcleos Básicos Evolutivos es la solución habitacional que el Estado implementa para la población de escasos recursos económicos.



Vista panorámica del área

El sector delimitado por la Avda. San Martín, Cno. Teniente Rinaldi, Machies, Cno. Leandro Gómez, se presenta con un tipo de trazado en supermanzanas donde se localiza el Barrio Padre Cacho y los conjuntos habitacionales CH 72 y CH 59 de promoción pública. La pobreza del diseño de los mismos, su dudosa calidad constructiva, su forma de implantación y la falta de consolidación y de equipamiento del espacio público, comprometen las posibilidades de integración socio – urbana con el resto del barrio.



Conjunto de viviendas prefabricadas CH 72 y CH 59



El Barrio Pácido Ellauri localizado entre la Avda. San Martín, Cno. Leandro Gómez, Avda. Pedro de Mendoza y Avda. Aparicio Saravia, con un tipo de trazado en macromanzanas, “presenta un insuficiente umbral de habitabilidad. Con un catastro de grandes lotes, no logra la calificación positiva del espacio público. La presencia de baldíos y asentamientos irregulares al interior de las manzanas se complementa con una red peatonal propia, ilegible para la población externa al sector, resultando un segregado entorno residencial de pésima calidad ambiental” (Cecilio y otros, 1997:95).



Vista de la calle Enrique Castro



Primeras Tipologías habitacionales



Asentamientos irregulares en la trama del Plácido Ellauri.

Sin embargo, a pesar de estas condiciones, el barrio presenta posibilidades de integración y de reversión del deterioro ambiental, a partir de la recalificación del espacio público, ya que cuenta con una estructuración que lo permite.

En el sector delimitado por Cno. Teniente Galeano, Avda. Pedro de Mendoza, Cno. Leandro Gómez y la calle Machies, con un tipo de trazado de manzanas rectangulares y un loteamiento regular, presenta una imagen de tipo suburbana, característica de los barrios periféricos consolidados. Si bien el espacio público no cuenta con equipamiento, y tiene veredas sin pavimentar, escasa arborescencia en sus calles y con escaso nivel de mantenimiento de sus construcciones, presenta calidades ambientales aceptables.



3. Uso del suelo

El uso del suelo es predominantemente residencial, ya que las actividades que se han detectado están directamente vinculadas a la vida cotidiana de la población residente, por lo tanto los servicios de salud, educación y comerciales se caracterizan por su escala local. La localización de los mismos se encuentra dispersa en el territorio y asociadas a las viviendas, sin embargo sobre las Avdas. Aparicio Saravia y San Martín aparecen con mayor frecuencia.

Sobre la Avda. Pedro de Mendoza se localizan una serie de servicios a escala zonal, presumiblemente debido al uso de suelo diversificado de viviendas e industrias en su entorno inmediato.

IV. Accesibilidad urbana

En este apartado se caracterizará la infraestructura y los servicios urbanos partiendo del concepto de accesibilidad, que se refiere a la posibilidad de la población de usufructuar de los mismos. La sustentabilidad urbana en términos de equidad social, se refiere a la posibilidad de acceder a las calidades que brinda la ciudad para todos sus habitantes. En virtud de su importancia en el desarrollo socio – económico de la población y tomando en cuenta que en el caso de Montevideo, la cobertura es cuantitativamente significativa y la accesibilidad a los mismos puede constituirse en factor que abone la segregación socio–residencial, y ser un indicador de no–equidad (I.T.U, 2004: 4).

1. Infraestructura

En el ámbito general se constata que Casavalle cuenta con el tendido de las redes de infraestructura básica de energía eléctrica y agua potable. Cabe señalar que en el área se implantan instalaciones de energía eléctrica y agua, que abastecen a la ciudad en su conjunto.



Vista instalaciones de U.T.E en las márgenes del Miguelete y del Tanque de O.S.E en Cap Tula y Avda. San Martín.

La forma en que la población accede a los mismos presenta situaciones de irregularidad y de dificultades en cuanto a la prestación del servicio. En los recorridos de campo se ha constatado que en muchos casos, la forma de conexión a la energía eléctrica de los hogares se realiza

directamente de la red de la calle evitándose así el pago del servicio. Esta situación ocurre tanto en las ocupaciones de suelo informal como en los casos de programas de vivienda formales como son los casos de Unidad Casavalle y Unidad Misiones.

Si bien no es evidente, algo similar ocurre con el abastecimiento de agua, a lo que se le suman deficiencias en la provisión del servicio, ya que se han constatado pérdidas de agua de la red que producen problemas de presión ocasionando dificultades en el consumo cotidiano.

El tendido de la red subterránea para alumbrado público tiene cobertura en el área, y paralelamente la gestión municipal descentralizada viene realizando la colocación de columnas y luminarias, siendo una de las obras prioritarias del zonal, directamente asociado a los problemas de inseguridad que vive el barrio.

El saneamiento presenta particularidades producto de la coexistencia de distintos sistemas y de instalaciones realizadas en diferentes épocas. El saneamiento del Barrio Obrero Municipal, del año 1939, fue realizado en el momento de la construcción del conjunto, aspecto que verifica la integralidad de la concepción del programa. Siendo el barrio Bonomi de la década de los años cincuenta, el saneamiento llega en 1969. El conjunto de INVE y Jardines del Borro carece del servicio y la evacuación sanitaria se realiza a pozos negros o fosa séptica. Pero en el segundo caso el proyecto está en fase de elaboración por las oficinas técnicas municipales.

El proyecto N° 3437, se realiza para la propuesta de fraccionamiento Almeida Pinto elaborada por la I.M.M, para implementar el programa lotes con servicios y ceder tierras a grupos cooperativos. En esta dirección se han ejecutado proyectos independientes realizados en los nuevos programas públicos de vivienda, siendo parte de la exigencia para su localización.

Por último, el área de estudio cuenta con el servicio que tiene Montevideo hasta la realización de Plan de Saneamiento, financiado por el B.I.D en la década de los años noventa, que extiende la cobertura de la red existente. En Casavalle, en el marco de dicho plan, se realiza la 3ª Sección en el año 2001. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares ilustran esta situación ya que, en el C.C.Z N° 11, el 78,4% de su población declara que está conectado a la red mientras que el 19,3% el sistema de evacuación que usa es el pozo negro o la fosa séptica.

Por último, los compromisos de gestión municipal previstos para el año 2003 se refieren al mantenimiento del sistema a través de obras de limpieza, desobstrucciones y reparación de los distintos sistemas de saneamiento, a cargo de la División de Saneamiento de la I.M.M, lo que pone de manifiesto de que, paralelamente a la provisión del servicio, el mismo se mantiene.

La evacuación del agua lluvia se realiza de dos formas; con cordón cuneta y cunetas propiamente dichas, como en todos los barrios periféricos ya que desde sus inicios el sistema saneamiento para estas zonas, fue separativo.

2. Transporte

En el marco del concepto de accesibilidad, la movilidad es un requisito esencial para mejorar la calidad de vida urbana, tanto desde el punto de vista del empleo productivo de bienes y servicios, como desde el punto de vista de la integración social y por lo tanto, influye decisivamente en la construcción de ciudadanía.

Desde esta perspectiva el transporte colectivo se vincula directamente a la accesibilidad a los servicios de carácter zonal y urbano – metropolitano, siendo determinante a la hora de definir la política urbana a implementar en el barrio.

El problema del transporte colectivo en Montevideo es de larga data: “En un proceso que se relaciona con sus propias historias, gestación y composición de sus operadores, al principio

completando y extendiendo los antiguos trazados de las compañías tranviarias, y luego más recientemente, en ocasiones por solicitudes de vecinos, con mayores o menores retrasos”:

- Utilizando los estructuradores no radiales, pero en recorridos muy extensos y lentos,
- Con tramos importantes en las troncales, y atravesando el Centro siendo que orígenes y destinos se encuentran en sectores periféricos,
- Cubriendo grandes extensiones en la malla vial no jerarquizada con multiplicaciones innecesarias de líneas en la trama consolidada y escaso cubrimiento de los crecimientos más recientes.
- Exceso de líneas y unidades de transporte en la centralidad principal y en las históricas, provocando deterioro ambiental, enlentecimiento y congestión
- La escasa atención –sobre todo en cuanto a frecuencias– de las zonas alejadas o de demanda no solvente,
- Algunos barrios consolidados de baja densidad con poca conectividad y otros con exceso de tránsito por vías no jerarquizadas” (Facultad de Arquitectura, 2004).

Casavalle no se diferencia mayormente de lo que sucede en el resto de la ciudad. Las avenidas perimetrales al barrio y la Avda. San Martín son los trayectos utilizados por el transporte colectivo. De las ocho líneas de ómnibus, solamente tres circulan en el interior de la trama, por la Avda. San Martín. El destino de las líneas se realiza casi exclusivamente al centro de la ciudad y a Pocitos y Punta Carretas,¹³ sin embargo dadas las características del transporte colectivo de Montevideo, de largos y sinuosos recorridos, el barrio se conecta con diversos puntos. Si se observan los recorridos de las distintas compañías, se puede decir que Casavalle cuenta con servicio de transporte urbano.

Cabe señalar, que el Plan Montevideo, en su propuesta de transporte integrado, ha propuesto la construcción de una serie de terminales de ómnibus, una de las cuales se localizaría en Aparicio Saravia y Burgues. Este proyecto constituye un activo para los vecinos de Casavalle en lo referente a la mejora de la conectividad con el resto de la ciudad.

Además de lo expuesto anteriormente y de las demandas realizadas por los vecinos por la ausencia de refugios peatonales, el problema de fondo radica en la imposibilidad, de muchas familias, de hacer uso del servicio por el costo que implica en sus presupuestos. Esta situación repercute en la dificultad de acceder a servicios de escala zonal y urbana, como por ejemplo la educación secundaria, limitando así las posibilidades de integración social y, en consecuencia atentando contra la movilidad social.

¹³ La localización del Shopping en Punta Carretas ha provocado una demanda adicional como destino del transporte colectivo.

V. Área de intervención

El área designada para la realización de la propuesta se caracteriza por sucesivas intervenciones públicas realizadas entre las décadas de los años cincuenta y setenta, y expresan la forma de abordar los problemas de vivienda de forma meramente cuantitativa, en el marco del concepto de “erradicación” de la pobreza urbana.

1. Estructura urbana

El sector de intervención está delimitado por las Avdas. Aparicio Saravia, San Martín, Cno. Leandro Gómez y el arroyo Miguelete.

Aparicio Saravia constituye un conectador vial transversal de la ciudad en proceso de consolidación. En este tramo se conforma como un borde degradado donde se localizan actividades diversas y además de diferente alcance. Integran este tramo los fondos del Cementerio del Norte, el cuartelillo de bomberos y un conjunto de viviendas para pasivos¹⁴ sobre la acera sur, y las Unidades Casavalle y Misiones sobre la acera norte.



Unidad Casavalle



Unidad Misiones

¹⁴ Conjunto de viviendas promovido por el sector público (Banco Hipotecario del Uruguay) para personas en situación de retiro.



Cuartelillo de Bomberos

Viviendas para pasivos (tercera edad)

A esta situación se le suma un espacio público muy degradado, tanto desde el punto de vista de su equipamiento como de su mantenimiento, de modo que en este tramo, Aparicio Saravia se presenta como un borde con serios problemas de conformación urbana y calidades ambientales urbanas muy deficitarias.

El **arroyo Miguelete** presenta problemas ambientales de diversa índole. Por un lado, la contaminación del curso de agua es de entidad, básicamente, producto del vertido de residuos sólidos domésticos y por la clasificación de los mismos. Por el otro, la localización de asentamientos informales con viviendas de muy mala calidad, ocupadas por clasificadores que utilizan carros a caballo para el traslado de los residuos, compromete aún más el deterioro del arroyo y sus bordes.



El curso de agua

La ocupación de sus márgenes

La **Avda. San Martín**, estructurador de carácter zonal, en este tramo oficia de barrera con el sector oeste del barrio, no solamente por su intenso tránsito vehicular sino, fundamentalmente, por el importante desnivel existente en el cruce con la calle Gustavo Volpe, que hoy se resuelve por escalera.

El **Cno. Leandro Gómez** funciona como conector transversal de carácter local y su conformación se asocia a una caminería de tipo rural, considerando la ausencia de equipamiento, veredas y arborestación, y la solución de cunetas para la evacuación de pluviales.

El sector se organiza a partir de la implantación de las Unidades Casavalle y Misiones con un eje central, la calle Gustavo Volpe, de modo que, presenta, básicamente, **dos tipos de**

estructura. Por un lado, en el caso de Casavalle Oeste, se caracteriza por una estructura en peine, a partir de dicha calle con sendas peatonales en diagonal a la dirección de la Avda. Aparicio Saravia. Por otro lado una estructura de viviendas en tira separadas también por sendas peatonales, que caracteriza a las Unidades Misiones y Casavalle Este. Estas dos estructuras son articuladas por un sector donde se localizan servicios educativos y de salud enfrentado a un espacio libre sin ningún tipo de tratamiento.

Esta organización se completa con asentamientos irregulares, que ocupan los espacios libres que generaron estas intervenciones y las afectaciones a ensanche del Cno. Leandro Gómez.



La particular **topografía**, divide longitudinalmente al sector, de modo que la conectividad interna se encuentra comprometida: en el sector donde se localizan las Unidades Misiones y Casavalle Este, al igual de lo que sucede en la manzana donde se ubican los servicios, se organiza en dos niveles de terreno. En el primer caso comunicados por escaleras precarias y en el segundo por las calles perimetrales de fuertes pendientes. Sin embargo la topografía posibilita visuales paisajísticas de gran interés.

En síntesis, la organización espacial del sector se encuentra fragmentada y por lo tanto con cierto aislamiento entre sí. Esta situación, combinada con la problemática social, termina profundizando la “guetización” del área de estudio, en una combinación perversa de la ciudad formal con la informal.

2. Uso del suelo

El uso de suelo es predominantemente residencial con servicios asociados de entidad. Los tres edificios escolares existentes¹⁵ y el Jardín de Infantes N° 222 se encuentran concentrados en la manzana delimitada por las calles Gustavo Volpe, Martirene, Cno. Leandro Gómez y la senda 322, que conjuntamente con la policlínica municipal conforman una centralidad que es referente, no solamente del sector sino que también para la zona.

Complementado estos servicios, sobre la Avda. Aparicio Saravia y la calle Gustavo Volpe se localiza el Centro Barrial PLEMMU donde funciona una guardería, servicio de acompañamiento escolar, recreación y capacitación laboral. Por último si consideramos los

¹⁵ En los edificios escolares funcionan cinco escuelas, una de ellas es de tiempo completo.

servicios que se localizan en el entorno del sector, se concluye que el área cuenta con una cobertura importante de atención a los problemas del barrio.

Cabe señalar que se han detectado espacios libres que son usados como canchas de fútbol. Curiosamente, han sido preservadas de las ocupaciones, denotando el interés de la población residente en esta actividad deportiva. Ejemplo de esto es la cancha de la Unidad Misiones, que es gestionada por la comisión El Principito.

3. Espacio público

La falta de conformación y la ausencia de equipamiento del espacio público es generalizada. Tanto las calles vehiculares como las sendas peatonales se encuentran en mal estado, que sumado a la ausencia de veredas y a la escasa forestación, contribuyen a generar una imagen urbana con un alto grado de deterioro.

Unidad Casavalle y Unidad Misiones

Si bien la situación de la tenencia, tanto de las viviendas como del suelo no está aún definida, la propuesta de alojamientos transitorios resueltos con viviendas mínimas, se ha convertido en solución habitacional definitiva. Con el paso del tiempo han ido densificándose a partir de la apropiación de los espacios entre tiras, en el caso de Unidad Casavalle, y en los fondos y frentes de las viviendas de la Unidad Misiones, en este caso reduciendo el ancho de las sendas entre bloques. En ambos casos se trata de construcciones de muy baja calidad y en mal estado.

Este proceso ha dado como resultado un importante nivel de hacinamiento y tugurización, que si se le agrega la presencia de asentamientos irregulares de viviendas con bajo grado de consolidación, la calidad ambiental urbana se encuentra seriamente comprometida.

VI. A modo de síntesis

En el marco de la fragilidad económica derivada de la alta dependencia regional, de las políticas económicas de liberalización, y últimamente de la agudización recesiva causada por la crisis del sistema financiero, se han producido cambios sustantivos en las formas de uso y apropiación del territorio urbano–rural nacional. Ya caracterizada por el ITU como de dinámicas “involutivas generalizadas”, desde la década de los noventa, se reafirma un escaso crecimiento de la población de Montevideo, con significativa reducción de los residentes en áreas centrales, también en las intermedias en menor grado y aún en algunas costeras dentro del departamento. Crecen casi exclusivamente los sectores periféricos del borde urbano–rural y las extensiones extra–departamentales.

Las nuevas modalidades de crecimiento se realizan en situaciones de precariedad socio – urbana. No solamente en lo que tiene que ver con las condiciones materiales de la población, sino que también con las posibilidades de acceder a la calidad de vida urbana.

En lo referente a las condiciones materiales, la precariedad urbana está asociada a las ocupaciones de tierra vacante, en general de propiedad estatal, y también a las intervenciones públicas en el campo de la vivienda, por lo tanto la pobreza se presenta en el sector formal e informal. Las dimensiones de la precariedad en el primer caso, se vinculan, fundamentalmente al deterioro de las condiciones del hábitat (vivienda y espacio público) y a índices de tugurización. En el segundo caso, la tenencia irregular del suelo, los problemas ambientales y la forma de acceso a la infraestructura, son los aspectos a abordar prioritariamente.

El acceso a la calidad de vida urbana, se relaciona directamente con la posibilidad usar los servicios básicos. La sociedad montevideana cuenta con dichas prestaciones, pero su calidad presenta graves insuficiencias que cuestionan la gestión de los mismos en la nueva realidad socio–económica. Es demás elocuente, que en una sociedad donde tradicionalmente el sistema educativo cumplía un rol integrador y era uno de los agentes de movilidad social, exista en Casavalle un 7,4% que no accede al mismo.

Si a esta situación se le suma la existencia de una mayor proporción de niños y jóvenes, se concluye que la población joven cuenta con menores redes de vinculación. Este aspecto resulta particularmente relevante para promover una efectiva reducción de la pobreza. Por lo tanto la reformulación de las políticas sociales de carácter universal (vivienda, salud, educación, seguridad social) es hoy materia pendiente.

1. Condiciones y calidad de vida de los hogares

Los indicadores demuestran diferencias entre los dos grandes grupos de Centro Comunes analizados.

En cuanto a tenencia de la vivienda en los CCE existe un porcentaje por demás importantes de hogares que ocupan su vivienda sin pagar, sea con permiso o sin él. Lo que indica una situación, de base de precariedad para un conjunto importante de la población que allí reside.

En cuanto a las condiciones de las viviendas, un porcentaje que oscila entre el 4% al 6% de las viviendas de los CCE, están en condiciones deficitarias, sea servicio sanitario sin cisterna o sin servicio, con evacuación de aguas a fosa séptica o la fuente que utilizan para cocinar no son las tradicionales.

En cuanto a la tenencia de electrodomésticos, o teléfono las diferencias se remarcan entre ambos grupos. Un 21% de los CCNE, no cuenta con servicio telefónico, mientras que a nivel departamental es un 15%.

Por otro lado los indicadores de Salud y Educación, para el primer caso las diferencias no son marcadas. Pero en cuanto al segundo, un 7% de la población de los CCE no accede al sistema educativo. A su vez los años promedios de educación formal son bastante superiores en los CCNE. Por último, el 68,4% de los hogares de los CCE su jefatura es masculina, mientras que en los CCNE este porcentaje desciende al 59,6%.

La pobreza, medida por Línea de pobreza (INE 2001), un 24,7% de los hogares es pobres mientras que en los CCNE este porcentaje desciende al 5,2%, y en el total departamental, es de un 15%. A su vez el otro indicador utilizado para medir las condiciones de los hogares en torno al tema pobreza, es que un 34,9% de los hogares de los CCE están con al menos una NBI, mientras que en el otro grupo este porcentaje es del 12,4%. Las diferencias se remarcan aún más en las tres categorías de pobreza, según el método bidireccional. Un 13,3% de los hogares de los CCE están en condiciones de pobreza reciente, mientras este porcentaje es de 3,2% para el resto de los centros y un 8,3% para el Departamento.

2. Condiciones y calidad de vida de los CCE

A lo largo del apartado, que describió las condiciones de los hogares de los 10 Centros Comunes específicos, existe una diferencia sostenida entre ellos. Por un lado, los Centros Comunes N° 8 y 15, presentan indicadores por encima, del promedio del grupo, en la mayoría de los ítems relevados. A su vez, existe un conjunto de cuatro Centros comunes (nros 10, 11, 17 y 18) que presentan situaciones más críticas en la mayoría de los indicadores. Si bien el Centro comunal N° 11, esta dentro de este sub-grupo, en él es el centro que se ubica con mejores estándares en los indicadores.

Por otro lado, según los indicadores de Salud y Educación, para el primer caso las diferencias no son marcadas. Pero en cuanto al segundo indicador, un 9% aproximadamente de los cuatro Centros Comunes los hogares en promedio, no tienen acceso a la educación formal. A su vez los años promedios de educación formal son bastante superiores en los Centros comunes N° 8 y 15, lo que puede llevar, a que estos centros presenten perfiles superiores tanto en ocupación, como en los ingresos.

Por último, a pobreza, medida por Línea de pobreza (INE 2001), es en estos cuatro centros, en donde se presenta un porcentaje superior de hogares pobres. En cuanto a las NBI cabe señalar que el Centro comunal N° 11, presenta porcentajes de hogares en dicha condición, incluso por encima de los otros centros comunes definidos como críticos.

Al observar la pobreza las tres categorías de pobreza, según el método bidireccional, un 17,6% y un 21,4% de los hogares de los CCZ N° 18 y 17, respectivamente están en la condición de pobreza recientes. El Centro comunal N° 11 presenta un perfil, de pobreza mayor en pobres recientes y crónicos, con un 16,5% y 12,8%, respectivamente del total de hogares del centro.

3. Variables socio – demográficas y empleo

Las condiciones de las personas que residen en el Departamento de Montevideo, en las dos grandes categorías de Centros Comunales, presentan diferencias entre ambos grupos.

Para comenzar los CCE, tienen una composición etaria relativamente más joven que los CCNE. En la composición por sexo, es en estos centros comunales que los hombres son levemente mayoritarios, ante las mujeres y el promedio departamental. Existe sobretodo una gran cantidad de niños hasta las 12 años. En cuanto al estado civil, existe un 10,8% de parejas en unión libre y un porcentaje levemente inferior de divorciados.

Por otro lado los indicadores de Salud y Educación, reflejan diferencias más notorias entre ambos grupos. Un 13,7% de las personas –entre los 3 y 17 años– de los CCE no asisten a un establecimiento de enseñanza, mientras que este grupo alcanza tan solo al 6% de las personas de los CCNE. A su vez un 87% de los a que asisten, lo hacen a un establecimiento de tipo público y para las personas de los CCNE este porcentaje desciende al 62%.

Cuando se observa la asistencia a un establecimiento por tres grandes tramos de edad, se refleja claramente las diferencias encontradas, se dan sobre todo en los tramos de 12 a 17 años y más y en los jóvenes de 18 a 29 años. Casi tres de diez de los jóvenes de los CCE, asisten a un establecimiento educativo, mientras que en los CCNE esta relación es de cinco en diez.

Por último los CCE tienen mayor porcentaje de personas analfabetas.

Los indicadores de Salud, continúan reflejando las diferencias entre ambos grupos. Casi un 40% de las personas de los CCE se atienden en el servicio público, mientras que en los CCNE este porcentaje es del 15,3%. Es justo señalar que los porcentajes de personas sin cobertura de salud es similar en los dos grupos analizados.

En cuanto al empleo–desempleo, existen leves diferencias entre ambos grupos. Mientras que un 86% de las personas de los CCNE esta ocupado, este porcentaje desciende a un 80% de las personas de los CCE. Al interior de los ocupados, y en la categoría sin limitaciones, casi un 65% de las personas de los CCNE esta en dicha condición, mientras que en los CCE son menos de la mitad.

Dentro de los ocupados, se observa diferencias tanto en el sector de actividad, como en el tipo de ocupación, del empleo principal.

Un 40%, de los ocupados de los CCNE, esta empleado como profesionales y empleados de oficina, mientras que en los CCE un 40% (la mayoría) esta empleada en “oficiales operarios y artesanos” y “trabajadores no calificados”

Por último, en cuanto a los indicadores de pobreza, medida por Línea de pobreza (INE 2001) demuestra que, un 34,5% de las personas, en los CCE, vive en condición de pobreza. En los CCNE bajo esta condición esta el 8,4% de las personas. En cuanto a las NBI, las diferencias no son tan marcadas, tan solo 13 puntos porcentuales separan los hogares con NBI en los CCE de los hogares de los CCNE.

Al observar la pobreza , de acuerdo a las tres categorías y según el método bidireccional, un 17,9% de los hogares de los CCE esta en la condición de pobreza crónica –tan solo 3,5% de los hogares en los CCNE–, un 16,5% en pobreza reciente, y un 54,4% de los hogares esta

integrado. Un 81,7% de los hogares de los CCNE esta integrado. En conclusión los hogares de los CCE, están en situación de pobreza, tanto por la línea de pobreza, como por las NBI.

4. “Los fragmentos de un fragmento”

Se reconoce a Casavalle como uno de los fragmentos que caracterizan las nuevas periferias de Montevideo. La singularidad radica en que en sí mismo constituye un mosaico territorial, promovido, prácticamente desde los años 60, por actuaciones públicas, tanto en el campo de las políticas urbanas (nivel municipal) como de las habitacionales (nivel nacional).¹⁶ Estas han generado: áreas desestructuradas, falta de equipamientos urbanos y dificultades en la accesibilidad a los servicios que la ciudad brinda.

Desde esta perspectiva, la integración física y social del barrio, constituye un objetivo a alcanzar a partir de la construcción de un soporte físico que permita mejorar la conectividad interna de los fragmentos caracterizados en los capítulos precedentes. Sobre esta base se podrán desarrollar los equipamientos necesarios para calificar la zona desde el punto de vista urbano, contribuyendo así a revertir la lógica de aislamiento, tanto a nivel simbólico como físico, con que hoy funciona Casavalle.

Por otro lado, la conformación fragmentaria del barrio se profundiza si se considera la forma de implantación de los conjuntos habitacionales prescindiendo de la ciudad existente, la dudosa calidad constructiva de la edificación y la pobreza del diseño de la oferta habitacional. Se evidencia así la necesidad de revisar los criterios técnicos de la política de vivienda promoviendo distintas alternativas que incluyan el capital de activos locales. En el caso de Casavalle se cuenta con recursos humanos con capacidad para la autoconstrucción que con un buen asesoramiento técnico pueden contribuir a cambiar la imagen urbana del área y paralelamente solucionar los problemas habitacionales detectados.

5. El espacio público

Si partimos de la consideración del espacio público como símbolo y representación de la interrelación ciudadana: “abarca desde el tránsito hasta la utilización de bienes y servicios colectivos, y prefigura en ella (la ciudad) la dimensión política de lo público como lugar de ejercicio de las relaciones de poder” (Sánchez-Parga, 1995:25), la conformación del mismo resulta una estrategia integradora. Sin embargo en Casavalle la percepción del mismo está asociada a la inseguridad, producto de los índices de delincuencia, de modo que las actuaciones que se realicen deberán tener como objetivo la resignificación del mismo como constructor de ciudadanía.

Desde esta perspectiva Casavalle cuenta con activos singulares dada su condición natural, resultando un capital interesante en el cual apoyarse para la reestructura del sector. Otro aspecto a destacar, es que la población residente ha preservado de ocupaciones los espacios para canchas, cosa que no ocurre en el resto de los espacios libres. Esto hace suponer que existe una valoración positiva de la cultura del deporte, por lo cual parece estratégicamente adecuado, la consolidación de actividades en áreas de esparcimiento colectivo.

¹⁶ INTEC estima, que en el Casavalle, se ha realizado una inversión del orden de los sesenta millones de dólares en conjuntos habitacionales, en el transcurso de las cuatro últimas décadas.

6. La gestión diferencial

Con esta realidad la reversión del proceso de segregación residencial, asume una complejidad particular. La heterogeneidad de las situaciones urbanas presenta a su vez mayores o menores alternativas de integración, directamente relacionadas con las múltiples dimensiones de los problemas socio – territoriales. De modo que el proceso debe partir de una modalidad de gestión diferencial a la interna del barrio, pero sin perder de vista la dimensión del conjunto a través de la aplicación de políticas compensatorias.

La revisión de los programas que hoy ya no son de vivienda sino de soluciones habitacionales, junto con la reformulación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, al cual se le debe incorporar la mirada de la ciudad en su conjunto, entre otras cosas, podrían contribuir a un efectivo proceso de integración. En este sentido, la programación de acciones capaces de prefigurar el largo plazo con programas diversificados según las diferentes situaciones socio – territoriales, se canalizará a través de una adecuada selección del sistema de gestión.

Como capital de activos Montevideo cuenta con el instrumento de la descentralización. El gobierno y la administración local son los actores claves para desatar un proceso de gestión participativa que oriente la acción hacia los cambios a impulsar en el espacio urbano articulándolos con las políticas sociales.. Si bien se reconoce la necesidad de que el diseño de las políticas públicas se realice a partir de la coordinación interinstitucional, es en la especificidad de cada territorio donde se define la ejecución de las mismas. Para ello la formulación del plan zonal, instrumento de gestión previsto en el Plan Montevideo, puede contribuir positivamente en la articulación de las políticas públicas.

7. El sector

El sector de intervención constituye uno de los fragmentos de Casavalle, cuyas particulares se refieren a la precariedad del hábitat en diferentes dimensiones:

- Su condición de “gueto urbano”, donde la homogeneidad de la situación social, la percepción de la ciudadanía como “zona roja” y por tanto su aislamiento, lo definen como tal. El correlato físico de esta condición se vincula a la dificultad de conectividad con el resto del área, consecuencia de una trama vial incompleta y de la topografía que no fue considerada al momento de construcción de los conjuntos. Otro aspecto a tener en cuenta es el proceso de tugurización de las Unidades, que deberá ser atendido de forma particular.
- La multiplicidad de servicios sociales localizados en el sector, focalizan su accionar en problemáticas particulares, salvo el caso de la policlínica municipal, que es un referente para la zona. La gestión del servicio se apoya en la consideración integral de la salud, por lo cual asistencia y prevención, son los aspectos que se enfatizan, a pesar de las limitaciones de recursos.
- La regularización de la tenencia y del suelo debe encararse en el marco de la legislación vigente, que no se ajusta a las situaciones particulares del sector, de modo que la revisión de la misma es otro de los capítulos a abordar en el proceso de rehabilitación del sector. Para dar respuesta a este aspecto, en 1997 la IMM aborda el estudio del sector en el marco de la propuesta de regularización de la de la Unidad Casavalle. Para ello realiza una propuesta de fraccionamiento, de alineaciones y de afectaciones a espacio público y de retiro de las construcciones. Actualmente las previsiones de espacio público y la afectación de Cno. Casavalle se encuentran

ocupadas por asentamientos irregulares. No sólo el tiempo transcurrido desestima la ejecución de este proyecto, sino que la realidad indica que las actuaciones a implementar deben traducirse en obras concretas y no solamente con acciones de ordenamiento, para poder impulsar un desarrollo urbano sustentable.

Por lo expuesto es evidente que una orientación en materia de gestión urbana por sí sola no puede transformar la estructura social, aunque sí está en condiciones de promover que las inversiones en desarrollo urbano y políticas habitacionales incorporen la dimensión de la integración social como objetivo estratégico. Estas líneas sólo mitigan situaciones de pobreza y no resuelven el origen de la problemática. La ampliación del mercado de empleo productivo junto con la articulación sistémica de las políticas sociales, sí pueden iniciar un proceso auto-sostenido de reducción efectiva de la pobreza (Cecilio y otros 2001).

Dicho de otro modo y como lo expresa Manfred Max Neff: “La articulación de movimientos sociales, identidades culturales y estrategias comunitarias requiere, por parte del estado, nuevos mecanismos institucionales capaces de conciliar participación con heterogeneidad, formas más activas de representatividad y mayor receptividad de cada una de las instancias públicas”.

VII. Lineamientos propositivos

La complejidad de los problemas a abordar en la elaboración de una agenda viable, presenta una serie de desafíos que involucra no solamente la gestión local sino que tensionan la forma de implementar la política urbano – territorial desde la administración departamental. Como se ha visto en el capítulo I, las estrategias que han orientado la acción, se han enmarcado en el relacionamiento entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, pero no han dado los resultados esperados para el conjunto de la población más vulnerable de la sociedad montevideana.

Los cinco ejes fundamentales de intervención (suelo, vivienda, empleo e ingreso, espacio público, servicios y bienes urbanos), propuestos en el marco del convenio CEPAL – IMM, para ser abordados prioritariamente, en sí mismos van a promover pequeños cambios que no atiende la urgencia de los mismos. El dilema es en qué dirección se articulan para promover las necesarias transformaciones en las múltiples dimensiones constitutivas del problema de la pobreza urbana en el contexto socio – territorial analizado.

De modo que las propuestas que se presentan se basan en la manera en cómo estos componentes se combinan para desatar un proceso de gestión que establezca una relación dialéctica entre las propuestas urbanas para la ciudad de Montevideo y para Casavalle, apoyadas en el capital físico y social existente. Desde una perspectiva integradora, el objetivo será la elaboración de un proyecto colectivo de arraigo territorial sobre la base de un acuerdo social del desarrollo comunitario local.

1. Marco conceptual de la propuesta

Como se ha visto, tanto desde la perspectiva física como social, los problemas de Casavalle dan cuenta de la diversidad de la condición de pobreza, que van desde las situaciones de emergencia hasta las estructurales. Esta heterogeneidad requiere de una estrategia proactiva donde la dimensión temporal es un elemento clave para permitir anticipar soluciones que a la vez resuelvan tanto las situaciones que requieran una intervención de corte asistencialista, como aquellas dirigidas a la promoción social.

Por otro lado, para no repetir el error de diseñar una batería de programas generalmente compartimentalizados, desarticulados y a menudo, con una eficiencia discutible con que se responde al problema de integración social en los núcleos de pobreza (Términos de referencia, CEPAL), la consideración multisectorial de los proyectos y la coordinación de las políticas deberá estar apoyadas por articulaciones interinstitucionales.

Es en esta dirección que la reforma del Estado tiene sentido.¹⁷ En estos momentos se ha convertido en un reclamo de distintos actores debido a su estrategia de desarrollo, pero las propuestas están referidas a la reducción del déficit fiscal. No se debate sobre la organización del mismo cuando se trata de políticas urbano – territoriales, cuyo carácter transversal es evidente. La estructura jerárquica y piramidal con la que funciona no solamente tensiona las políticas universales (educación, salud) sino que no se adecua a los desafíos que plantea cualquier iniciativa que pretenda la sustentabilidad de las políticas sociales.

Desde esta perspectiva la descentralización aparece como un instrumento que favorece la articulación interinstitucional. Además permite una gestión del territorio transparente y democrática y contribuye a resolver los desequilibrios socio – urbanos, en la medida que “...constituye un instrumento propicio para democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular y reducir la injusticia social en las colectividades locales involucradas” (Kullock, pág.36).

Pero la revalorización de lo local no puede prescindir de los planteos centralizados. Las actuaciones que se implementen en la ciudad, deben partir de una visión global de la problemática urbana, donde la revalorización de la política sectorial en vivienda, en tanto proceso multidimensional, contribuya a la calificación y reestructuración de las áreas periféricas. Por lo tanto, cualquier actuación que se realice en el área debe estar enmarcada dentro de las políticas territoriales y de vivienda, los cuales aportan los criterios de intervención. (Cecilio y otros). Como señala Edgar Morin, se entiende importante la distinción entre las partes, pero sin desarticular el todo. Se trata de la construcción de un pensamiento que distinga las particularidades intransferibles de los territorios y de las comunidades. Las especificidades que inciden en la unidad y en sus partes, otorgan a la propuesta su impronta.

En Casavalle la alta participación existente de ONG, debe estar articulada con los actores estatales y entre sí, de manera tal que la implementación de las políticas sociales sea eficiente y logren un impacto acorde con la inversión realizada. Desde esta perspectiva la descentralización municipal puede jugar un rol protagónico en la articulación de las políticas generales con las locales.

2. Lineamientos estratégicos

A continuación se presentan los lineamientos estratégicos, base de la propuesta de este estudio.

- Desde la administración de consensos o conflictos, relacionar el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil propiciando la integración social y así tender al re-equilibrio socio-urbano.
- Programar acciones capaces de prefigurar el largo plazo con programas diversificados según las diferentes situaciones socio-territoriales, y canalizarla a través de una adecuada selección del sistema de gestión que favorezca el resultado morfológico y la integración social (Cecilio y otros)

¹⁷ “La reforma del Estado cobra validez como proceso de reformulación en la búsqueda de mayor funcionalidad con los nuevos objetivos generales planteados, introduciendo una visión sistémica en la definición de su estructura y organización; dotándose de flexibilidad para adaptarse a los permanentes cambios, transitando de la clásica organización sectorial y casi disciplinar hacia una de carácter funcional e interdisciplinar, que de respuesta al carácter complejo y multidimensional de los procesos territoriales. De esta manera se facilitaría la promoción y desarrollo de nuevos estilos institucionales de planificación y gestión ambiental del territorio..” Chabalgoity, Lombardo, Mazzini (2001), trabajo realizado en el marco de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura, UDELAR.

- La implementación del Plan Sectorial de Vivienda de Interés Social, en el marco del Plan Montevideo, requiere de articulaciones interinstitucionales concertadas y coordinadas que a su vez aseguren una adecuada relación entre gestión– planificación.
- Formular una política de tierras para promover y orientar el desarrollo de las ciudades, y particularmente para mejorar las condiciones de acceso formal al suelo de la población de menores recursos económicos.
- Promover la densificación de las Areas Intermedias, definidas en el Plan Montevideo, como alternativa a la incorporación de tierra urbanizada en la periferia.
- Revalorizar el diseño en equipamiento urbano y en la vivienda como forma de mejorar la calidad de la oferta habitacional en lo urbano– arquitectónico y tecnológico, apostando a la diversidad tipológica en loteos diferenciados.
- Integrar el potencial de la auto–construcción de viviendas por esfuerzo propio, ya que constituye una alternativa de gran interés social frente a las necesidades de relocalización de población y al crecimiento de los asentamientos irregulares.
- Apoyarse en las herramientas de gestión que han aportado los distintos niveles de planificación, ya que cuentan con los respaldos necesarios y dan un marco legal para la ejecución de las propuestas.
- Fortalecer el sistema participativo y descentralizado para que potencie la estructura de oportunidades de acceso a la vivienda, de modo de asegurar un aumento de las relaciones sociales, una mayor difusión de la información y produciendo un incremento del capital humano y sus capacidades personales.

VIII. Hacia la “resignificación de Casavalle”: un proyecto colectivo

El barrio Casavalle está considerado como una de las zonas de Montevideo con problemas importantes de delincuencia, en particular la zona designada para este estudio es a la cual se le atribuyen las mayores dificultades en este sentido. De modo que cualquier propuesta que se realice, desde una perspectiva integradora, deberá tener como objetivo, además de bajar los niveles de delincuencia; a nivel simbólico, su resignificación en el imaginario colectivo.

Obviamente, alcanzar dicho objetivo, que en última instancia se trata de quebrar la lógica de “gueto urbano”, se prevé en el largo plazo. Sin embargo el tránsito hacia ello debe estar pautado por acciones que no debiliten el camino en esa dirección. El desafío radica en lograr los acuerdos necesarios (políticos, sociales y técnicos) para diseñar una estrategia concurrente, que haga sustentable la propuesta.

1. La dimensión física de la integración socio – urbana

Para la definición de las propuestas se parte de la propuesta de reestructura urbano – territorial del barrio Casavalle, realizada por la Facultad de Arquitectura, I.T.U en el marco del Plan Montevideo. De esta manera por un lado se capitaliza una propuesta técnica existente y consensuada con la I.M.M y por el otro la propuesta particular se enmarca en una idea del barrio en su conjunto.

PLANO 1 SITUACIÓN SOCIO-URBANA

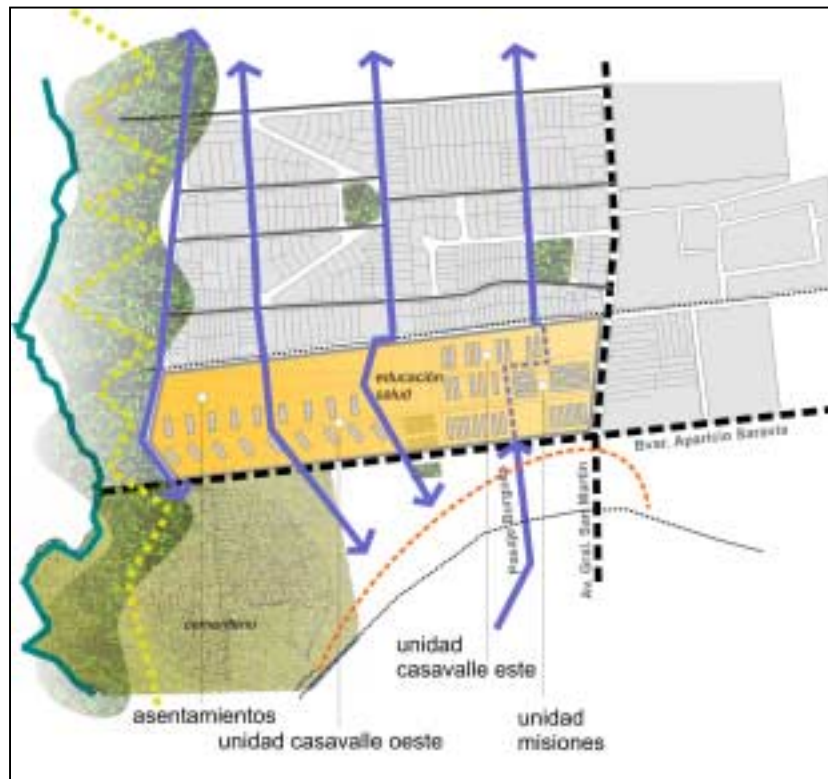


Barrio Casavalle– Propuesta de reestructura urbana– A. Brena, A.Piperno, R. Somaruga, ITU, 1998.

Dicha propuesta se basa en estructurar el área a partir de la generación de espacios públicos consolidando y equipando el sistema vial principal, parqueizando las cañadas a cielo abierto previstas en el Plan de Saneamiento y completando el tejido urbano. En este último aspecto se propone el amanzanamiento y reparcelamiento de las macromanzanas, y paralelamente, realizando operaciones de sutura que den continuidad a las vías existentes (Facultad de Arquitectura, 1996).

Como se ha visto anteriormente, el sector de intervención está estructurado bajo la lógica de los conjuntos, que han privilegiado las comunicaciones internas y no con el resto del área, por lo que su ubicación relativa se encuentra en situación de enclave. Hacia el sur, la presencia del Cementerio del Norte opera como barrera; hacia el oeste el arroyo Miguelete define el borde; hacia el oeste la diferencia de nivel con la Avda. San Martín no permite la conexión vehicular. Por lo tanto el restablecimiento de las conexiones viales, hacia el norte del sector (Jardines del Borro), actualmente es la opción más viable de intervención en la vialidad.

El proyecto de vialidad, no solamente debe estar orientado a resolver los problemas de conectividad, sino que debe ser parte de un proyecto urbano que reconstruya el tejido. Las operaciones de amanzanamientos y reparcelamientos, en el campo edilicio, deben favorecer la diversidad tipológica, que junto con el tratamiento de los espacios públicos y privados sean los elementos de calificación y caracterización del desarrollo urbano – ambiental. Por otro lado se abre la posibilidad de generar tierra para resolver algunos de los problemas de tugurización de los conjuntos y los asentamientos irregulares.



El proyecto de reestructuración urbana, debe apoyarse en operaciones de consolidación y equipamiento de espacios que la población ha preservado para usos deportivos. Priorizar estas intervenciones, por un lado favorece alcanzar los acuerdos necesarios en el ámbito social ya que se respetan las pautas culturales expresadas en el uso y ocupación del espacio. Por el otro lado viabiliza el mejoramiento de áreas de uso recreativos, que puedan ser soporte de actividades integradoras, como evidentemente lo es el deporte. Tan es así que en la actualidad la liga norte de fútbol tiene reconocimiento en el ámbito zonal.

Destinar recursos para la ejecución de estas propuestas se justifica en la medida que, desde el punto de vista social, se requieren acciones concretas para que la población comience a involucrarse decididamente en el mejoramiento de su propio barrio. Desde el punto de vista técnico es a partir del proyecto de reestructura urbana que se pueden iniciar acciones de completamiento de las infraestructuras, de equipamiento del espacio público y de la regularización de la tenencia del suelo.

2. El espacio público como estrategia de inclusión

Una de las características que le da una imagen especial a la ciudad de Montevideo es la conformación del espacio público. Los barrios consolidados de la ciudad presentan características diferentes y son sus calles arboladas las que le dan unidad al conjunto. Sin embargo esta particularidad no se verifica en las áreas periféricas, particularmente en Casavalle, y constituye un elemento más en la imagen de exclusión.

De modo que se requiere promover el proceso de reconstrucción y reapropiación del espacio público, generando un soporte físico adecuado para favorecer la interacción social y construir una nueva identidad urbana en contraposición a la imagen estigmatizada imperante. En otras palabras la **“recuperación de la condición de ciudadanía”**, ya que es en el espacio público donde “...los ciudadanos investidos de ciudadanía politizan el cotidiano y “cotidianizan” la política...” (Vainer, C.: 2000). Para ello, las condiciones naturales del área (la topografía, los cursos de agua) constituyen activos relevantes que darán la impronta a su diseño.

Sin embargo implementar esta propuesta tiene dificultades Actualmente desde la gestión local se realizan esfuerzos para forestar las calles, lamentablemente las situaciones de vandalismo que se registran en el barrio ha tenido como consecuencia que se desista de seguir realizando las plantaciones. A partir de esta situación el proyecto de vivero,¹⁸ como promotor de empleo y articulador de recursos de la comunidad, puede tener un rol protagónico en el equipamiento del espacio público. Al involucrar un emprendimiento de la comunidad local, se presume que puede haber un mayor control social sobre las acciones y por otro lado permite dar visibilidad al proyecto productivo y así promover la reversión de la imagen que los montevideanos tienen de Casavalle.

3. La política de tierras

La formulación la política de tierras deberá promover el uso más racional del suelo donde la densificación de la ciudad consolidada sea una alternativa frente a la compra de terrenos en las áreas periféricas.

Además, deberá contar con una diversidad de instrumentos que contemplen las diferentes realidades, y no se centran en cuestiones generales que contribuyen mínimamente en la promoción del re-equilibrio socio – territorial. En tal sentido la revisión normativa del tamaño de los lotes de los programas de regularización, las condiciones de financiamiento y crediticias, las cargas impositivas, entre otras, posibilitarán la articulación de la política urbana con la de vivienda, favoreciendo así la integración social.

Cabe señalar particularmente la cuestión del mercado inmobiliario. El espacio urbano no es soporte neutro de inversiones, sino una aplicación económica que presupone, en su propia lógica de rentabilidad, la configuración, el funcionamiento y la naturaleza propiamente urbanas de sus emprendimientos (Clichevsky, 1996:38).

La política de tierras deberá orientarse a la redistribución de inversiones en el contexto de la ciudad. Sin embargo los emprendimientos inmobiliarios son rentables en determinadas partes de la ciudad y no en otras. La puesta en el mercado de áreas urbanas con ventajas diferenciales¹⁹ para el desarrollo de negocios privados que generan plusvalías, se propone integren un fondo de compensación para aquellas zonas de la ciudad con escasa posibilidad de inversión como lo es Casavalle. Esta propuesta se basa en el principio de solidaridad como aspecto clave para combatir la desigualdad.

Por otro lado, la Cartera de Tierras constituye una herramienta valiosa para intervenir en el mercado inmobiliario, como agente conductor y dinamizador de las políticas urbanas. Sin embargo, en la forma de en que se ha implementado, no ha desplegado su potencial. Hasta ahora su accionar ha sido para solucionar los problemas más inmediatos a partir de la compra de tierra

¹⁸ Proyecto productivo central: El vivero. Propuesta realizada por la Lic. Verónica Filardo en el marco del convenio CEPAL – IMM.

¹⁹ Previsto en el Plan Montevideo.

“costo cero” con destino a vivienda de interés social, por lo que las compras de terrenos se han hecho, básicamente en las áreas periféricas.

Ampliar la Cartera de Tierras integrando toda la propiedad municipal (edificios y terrenos) en el Departamento de Montevideo, requiere de pocos esfuerzos en la medida que el relevamiento está realizado por el Servicio de Catastro y Avalúos de la IMM. Esta propuesta permite contar con el recurso suelo para implementar distintos programas de vivienda y así optimizar el uso de suelo no solamente destinando para ello terrenos en el propio barrio, sino que también a través de proyectos de recuperación urbana en el Área Intermedia definida por el Plan Montevideo en la dirección de la integración social.

4. “La construcción” de la sustitución de la Unidad Misiones

Las condiciones en que se encuentra Unidad Misiones, tanto desde el punto de vista físico como social, lleva a concluir que necesariamente las **acciones de sustitución** de estas viviendas sea el camino que necesariamente haya que recorrer. Las políticas de mejoramiento urbano – ambiental, en el mediano y largo plazo, previsiblemente generarán deseconomías para las generaciones venideras y en el corto plazo no promoverán la reversión de la problemática social.

De modo que si se pretende quebrar la lógica de “gueto urbano” la demolición, es uno de los pasos que hay que dar en esa dirección. Obviamente, la implementación de una propuesta de esta naturaleza se pretende en el largo plazo, para lo cual su “construcción” requerirá de etapas a partir de la definición de una serie de actuaciones convergentes.

Para ello se hace necesario elaborar un **programa de realojos** para “descomprimir” la densidad de ocupación de las viviendas. En una primera etapa, se pretende que las unidades de habitación sean ocupadas por una familia. Dicho programa debe involucrar también los realojos a realizar por la ejecución del proyecto del “Parque del Miguelete” y, si fuera necesario, por el proyecto de reestructura urbana. Por lo tanto la cuantificación de las diversas situaciones es el primer paso a abordar para elaborar el programa propuesto.

Dicho programa lleva implícito la elaboración de proyectos de vivienda que contemplen una diversidad tipológica que permita, por un lado el uso de distintos tipos de terrenos (desde lotes individuales hasta conjuntos de mediana escala) y, por el otro ajustarse a la diversidad de situaciones sociales que se registren. En este sentido se recomienda, como primera medida desalentar la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos por considerar que no da respuestas a lo explicitado anteriormente, ni contribuye positivamente en la generación de ciudad. Paralelamente se deben estudiar alternativas tipológicas que contemplen la diversidad de las situaciones socio – urbanas existentes

En el corto plazo y tomando en cuenta los recursos locales, se deberá promover la ejecución del proyecto de amanzanamiento y fraccionamiento Almeyda Pintos que ya cuenta con proyecto de saneamiento y realizar la extensión de las redes de agua y electricidad. La ejecución de dicho proyecto genera tierra urbanizada en el barrio por lo que se propone destinarla, prioritariamente, a resolver los problemas de relocalización de la población residente, tanto en el caso de los asentamientos irregulares como la de los habitantes de las Unidades Casavalle y Misiones.

Obviamente, implementar una propuesta de este tipo requiere destinar recursos de diversa índole, donde el **diseño de las etapas y la forma de gestión** es la clave para que la toma de decisiones sobre el financiamiento y la operativa, para no perjudicar el logro de los objetivos.

5. Algunos instrumentos

La Memoria de Ordenación el Plan Montevideo establece “la necesidad de elaboración de un plan de intervención prioritaria que permita superar las actuales condiciones de crítica situación social y de carencias con relación a la conformación y calificación del espacio urbano” (IMM.: 1998). Por otro lado en la Memoria Normativa, de Gestión y Seguimiento se definen los Planes Zonales y los Planes Especiales como marco de referencia de las actuaciones urbanas. Desde esta perspectiva la ejecución del proyecto de parque propuesto en el Plan Especial Arroyo Miguelete y la elaboración del Plan Zonal se reconocen como instrumentos que da el marco planificador para realizar las acciones planteadas en la dirección del objetivo propuesto.

Por otro lado el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, cuenta con una serie de requisitos de elegibilidad para acceder a dicho programa referidos, entre otros, a la tenencia del suelo, y a la cantidad de realojos. En este sentido la flexibilización de estas condiciones permitirán incluir casos, como el presente, que involucra la informalidad y situaciones de conjuntos habitacionales que desde el punto de vista físico y social requieren intervenciones. Es decir que se debe diferenciar las formas de realizar la regularización según tipos de informalidad, pues hay especificidades que deben ser contempladas (Clichevsky 2002:50).

Otro aspecto a incluir en este programa es la posibilidad de acceder al banco de materiales, siendo un instrumento que fortalece la capacidad de autoconstrucción de la población. Este último aspecto articulado con un proyecto productivo, como por ejemplo una cooperativa de constructores, favorecerá las posibilidades de autoempleo.

Evidentemente el diseño de las políticas y las acciones que se realicen, deberán estar sujetas a evaluaciones en las cuales apoyarse para corregir los inevitables desajustes. De modo que el diseño de estos mecanismos deberá integrar los proyectos propuestos para avanzar cuantitativa y cualitativamente en la efectiva reducción de la pobreza urbana.

6. Hacia la construcción de los acuerdos

Evidentemente para viabilizar las propuestas realizadas precedentemente, la necesidad de lograr acuerdos se torna imprescindible. Para ello, la estrategia que se plantea es la construcción de los respaldos políticos, sociales y técnicos, necesarios para su implementación.

Actualmente en los ámbitos políticos y sociales hay pocos avances, por lo cual impulsar estos acuerdos es tarea prioritaria. En cambio, en el **ámbito técnico** existe cierto nivel de consenso a demoler la edificación considerando: el estado de la construcción, la obsolescencia de la infraestructura y en consecuencia el alto costo de mantenimiento que no puede afrontar la población residente, los niveles de hacinamiento, y la concentración de una seria problemática social. Sin embargo desde lo técnico y académico se debe continuar profundizando la reflexión interdisciplinaria a partir de la evaluación de las políticas aplicadas para solucionar los problemas de segregación urbano – residencial y segmentación social, y así encontrar respuestas alternativas a los problemas de la pobreza urbana.

Para llegar a construir los **acuerdos políticos** se hace necesario articular los niveles de decisiones, las centrales y las locales sobre la base de la propuesta que realiza el gobierno municipal, que centra la primacía de su competencia municipal, a través de un rol protagónico de los vecinos organizados.²⁰ Este aspecto vincula la gestión urbano – territorial con la

²⁰ Las bases programáticas del Frente Amplio establecen que: “a) la reivindicación de que el planeamiento y control del territorio es de estricta competencia municipal. b) la aspiración de un sistema de

descentralización, apuesta política fuerte del programa frenteamplista del gobierno departamental, con el objetivo de garantizar el “*derecho a la ciudad de todos los montevideanos*”.

Desde el punto de vista territorial a partir de la política urbana²¹ donde se constata la realidad montevideana y sus problemas, “*el deterioro ambiental y la progresiva segregación social y espacial de la comunidad*” define las acciones a encarar, y se apoya en un “*urbanismo concebido como actuación sobre la ciudad construida*” (Frente Amplio: 1989:18).²²

Evidentemente este compromiso es compartido tanto por los organismos centrales como los locales, sin embargo en la lógica de actuación de cada uno de ellos la mirada de los problemas se realiza de distintas ópticas que pueden llegar a ser divergentes. De modo que el trabajo conjunto en la definición de los criterios de actuación y el diseño de la operativa aparece como una de las claves para lograr el consenso que haga sustentable la propuesta.

Lograr los **acuerdos sociales**, en este caso, pueden llegar a ser de difícil abordaje, tomando en cuenta de que se trata de un procesos tendiente a la sustitución de 540 viviendas y esto genera mucha inseguridad e incertidumbre. Por lo tanto para avanzar en esta dirección la administración (tanto central como local) debe dar mensajes positivos sobre las actuales aspiraciones de la población. Desde esta perspectiva la ejecución de las obras viales y los espacios deportivos son importantes no solamente desde el punto de vista urbano sino que también en el ámbito comunitario.

El potencial que representa la presencia de un número importante de ONG en el barrio puede colaborar “**con los vecinos y no para ellos**” en la construcción de un proyecto colectivo de base territorial como pretende ser “La Resignificación de Casavalle”.

planeamiento que abarque todas las escalas del territorio, institucionalizando un sistema de toma de decisiones en el que cumplan un rol protagónico los vecinos organizados” (Frente Amplio: 1989:15).

²¹ Ver Bases Programáticas del Frente Amplio, Capítulo 3 – Políticas Sectoriales - 3.2 Política Urbana Territorial.

²² Esta concepción avala la estrategia propuesta de operar sobre las Áreas Intermedias, en dirección de la integración social.

Bibliografía

- Amarante, V y otros (2003), Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE. Documento de Trabajo 6/03,
- Boltvinik, J. Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología. Revista Socialis n° 1, Universidad de Buenos Aires – FLACSO, octubre de 1999,
- Calvo, J. y Giraldez, C. (2000), Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996, Unidad Multidisciplinaria FCS UDELAR. Documento de Trabajo n° 43, Montevideo.
- Castro C., Lombardo C., Mazzini L., Piazza, M. (2002), “Asentamientos Irregulares” Trabajo realizado en el marco de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Facultad de Arquitectura. UDELAR.
- Cecilio, M. y otros, “Barrio Casavalle caso emblemático en materia de segmentación social y segregación urbano residencial. Trabajo realizado en el marco de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Facultad de Arquitectura. UDELAR.
- Cecilio, M, Couriel, J., Spallanzani, M. (1997), “La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo.” UDELAR, Facultad de Arquitectura.
- CEPAL, (2003), “Informe sobre pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Características del hábitat precario urbano” (Inédito).
- Chabalgoity M., Lombardo C., Mazzini L. (2002), Trabajo realizado en el marco de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura, UDELAR.
- Claeh (1988), “Descentralización y desarrollo local”.
- Clichevsky Nora (2000), “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”. CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile.
- Couriel Jack, “Montevideo en tres tiempos”.
- De Los Campos, H. “El índice de necesidades básicas insatisfechas. Crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa”. Departamento de Trabajo Social FCS, UDELAR.
- Documento de Trabajo N° 13, Montevideo, (2000), Disponible en <http://www.geocities.com/hugodlc/nbi.zip>.
- DGEC (1990), “Las Necesidades Básicas en el Uruguay”. DGEC, Montevideo.
- Fernández, A. (2003) “Quinientos mil uruguayos no cubrieron sus necesidades básicas en 2001”, Suplemento Economía & Mercado de El País, lunes 20 de enero de 2003, Accesible en <http://www.uc.org.uy/d1202.htm>.

- Fernández, T. (2003), “Cambios en los determinantes de la pobreza en el Uruguay de los noventa”. Universidad Autónoma de México. Papeles de Población. Ciudad de México, Disponible en <http://papelesdepoblacion.uaemex.mx/rev35/pdf/Tabare35.pdf>.
- Frente Amplio (1989), “Bases Programáticas para el Gobierno Departamental”. Documento N°6
- INE (2002), “Evolución de la Pobreza por el método de ingreso 1986–2001”, Disponible en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones.htm>
- _____ (2004) Encuesta de Hogares. Características Técnicas. Disponible en : <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones.htm>
- I.M.M (1998), “Plan Montevideo”.
- _____ (2004), “Plan Especial del Arroyo Miguelete”.
- _____ “Plan Especial de Vivienda de Interés Social” inédito.
- I.T.U, (1994), Facultad de Arquitectura de la UDELAR. “Montevideo: Una aproximación a su conocimiento”. Editorial Nordan – Comunidad.
- _____ (1996), Facultad de Arquitectura de la UDELAR. “Anteproyecto del Plan de Ordenamiento Territorial”.
- _____ (2002), Facultad de Arquitectura de la UDELAR. “La División del Territorio en los Procesos de Descentralización. Caso Montevideo” (2204) (Inédito) .
- Kaztman, Rubén (1999), “Segregación Social y Desigualdades Sociales en Montevideo” CEPAL. _____ “La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana” Documento preparado para la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. Archivo digital.
- Kullock, D, Catenazzi, A., Pierro, N. (2001), “Nuevas corrientes de pensamiento en planificación urbana” (Archivo digital).
- Sánchez Parga, José (1995), “Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia”. Quito ILDES.
- UDELAR (2003), Facultad de Arquitectura. “Movilidad Urbana” (inédito).
- Vainer C., Maricato E. (2000), “Patria, empresa, mercadería. Nota sobre a estrategia do planejamento urbano estratégico”(Archivo digital).