

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

**El (no) lugar de las familias en las políticas
habitacionales.**

Johana Vazquez Suárez

Tutor: Gustavo Machado

2009

Agradecimientos

Muchas sensaciones y muchas personas se me vienen en este momento a la cabeza a quienes debería agradecer por haberme acompañado a la largo de estos años, en el gran desafío que fue: Estudiar en la capital!!!

Y no puedo dejar de pensar en mis padres quienes incondicionalmente me apoyaron y siguen creyendo en mi capacidad para lograr mis metas. Al pequeño Nacho, sobrino hermoso que mi hermana Laura me dio, el cual llena mis días de alegría.

A mis amigas de siempre, de la vida, Gabriela y Lucía por estar. Y a los nuevos que encontré en este camino y juntos transitamos la vida en Montevideo y en la Facultad.

Para Adrián, mi Amor incondicional que hoy nuevamente está en mi vida alentándome, apoyándome y con quien construyo día a día mi futuro.

A Gustavo, no solo un gran tutor sino una gran persona quien desde MIP I fue una inspiración para mí con su trabajo en el área de vivienda.

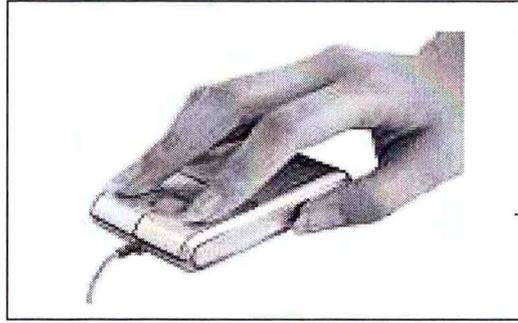
Y el último agradecimiento: A mi misma, quien volvería a luchar y sobrepasar todos los obstáculos nuevamente tan solo por lograr lo que siempre quise ser.

*"Tal vez podamos crecer algo como
país, para entender que no se puede
separar la arquitectura de la cultura,
de la pobreza, del trabajo, de la vida y
del respeto a la naturaleza. Tal vez la
Naturaleza es Dios".*

Palabras del Senador José Mujica
En la Celebración por los 40 años de la Ley Nacional de Vivienda
Jornada organizada en el Palacio Legislativo en diciembre de 2008
"El Uruguay de la Integración Social en el Territorio, a 40 años de la Ley Nacional de Vivienda"

Indice	Pág
Introducción_____	1
Hipótesis y Objetivos_____	3
CAPITULO 1	
1.1 La Vivienda y su problemática_____	4
1.2 Al fragmentarnos nos distinguimos_____	9
1.3 Somos lo que habitamos?_____	12
CAPITULO 2	
1.1 Cambios en la Familia_____	15
1.2 Vivienda y Familia_____	18
1.3 Respuestas del Estado_____	22
A modo de análisis. El lugar de las Familias en los Planes Quinquenales_____	26
Conclusiones_____	30
Bibliografía_____	33

• INTRODUCCIÓN



Introducción

El presente trabajo se enmarca en la tesis final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. En este documento se analizará la problemática de la vivienda en nuestro país más precisamente en Montevideo, desde el enfoque de la familia.

El tema surge por mi preocupación en los cambios que ha sufrido la familia de tipo nuclear, donde la constitución de sus miembros, sus nuevas características parecieran no ser tomadas en cuenta cuando se elaboran políticas de vivienda.

El interés nació a partir de un artículo de la Arq Charna Furman¹ quien ha estudiado sobre el tema y lo propone desde la perspectiva de género, en este trabajo se planteará con la bibliografía adecuada los cambios en la familia que atravesarán la vivienda, se considera que en las últimas décadas las transformaciones en los sistemas familiares y los diferentes tipos de “familias” que se han formado, han dado lugar a la conformación de nuevos “hogares”.

Seguidamente se desarrollan los aspectos teóricos relevantes para el tema analizando y problematizando dichos conceptos, incorporando la problemática de la segregación territorial, la identidad que conforma el individuo a través del barrio en el que vive, la focalización en las políticas públicas y un cierre que comprende los planes quinquenales de vivienda de los últimos 10 años. Esto resumiría los dos grandes capítulos que aquí se encontrarán, buscando evidencia si el Estado, en su respuesta a la

¹ Arquitecta, docente e investigadora de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura Representante en Uruguay de la red Mujer y Habitat. Realizó múltiples trabajos en lo que tiene que ver con vivienda, género y políticas sociales en nuestro medio y en el exterior.

problemática de la vivienda, poco a poco va interiorizando los cambios que se han dado en la conformación de los hogares.

- **HIPÓTESIS Y
OBJETIVOS**



Hipótesis y Objetivos

El objetivo general que orienta este trabajo es poder analizar la direccionalidad de las políticas públicas de vivienda en la actualidad, es decir para quiénes van dirigidas las nuevas políticas de vivienda, entendidas estas dentro de un nuevo marco de Familia que se ha transformado hace algunas décadas.

Como objetivos específicos se encuentran:

- problematizar el concepto de vivienda y analizar sus connotaciones.
- Establecer una correlación entre el cambio en los sistemas familiares y las necesidades de una vivienda digna.
- Visualizar a la familia dentro de la vivienda y la importancia del hábitat para ella.
- Analizar los Planes Quinquenales de Vivienda y qué lugar se les da a la conformación de las familias en sus propuestas.

Las Hipótesis que llevan a orientar este trabajo e investigar el sentido de las Políticas de Vivienda son:

- La vivienda es un derecho que establece la Constitución de la República Oriental del Uruguay y es entendida como una necesidad básica y no se ha resuelto teniendo en cuenta la participación del usuario por lo tanto las Políticas de vivienda suelen fallar. Los Planes Quinquenales de Vivienda no han tomado en cuenta la nueva conformación de los hogares.
- La familia se ha transformado y ha tenido que ver el cambio en el mundo del trabajo, lo que ha implicado transformaciones estructurales en las relaciones de producción manifestándose en el aumento de la desigualdad, la exclusión social y la fragmentación del empleo (Castel R.:1997;406)

CAPÍTULO I

1.1

LA VIVIENDA Y SU PROBLEMÁTICA



1.2

AL FRAGMENTARNOS NOS DISTINGUIMOS



1.3

SOMOS LO QUE HABITAMOS?



1.1 La Vivienda y su problemática

Al referirnos a la vivienda tenemos que determinar desde donde lo hacemos y para ello existen dos formas básicas que dan sentido a su problemática.

Por un lado se suele hablar de vivienda como un derecho y por otro lado como una necesidad. De lo primero podemos decir que la Constitución de la República Oriental del Uruguay así lo dispone claramente en su artículo N° 45 *“Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”*

Por otro lado en el contexto de cierta coyuntura social y política se exige la satisfacción de la vivienda, en términos de Max-Neef esta no sería una necesidad propiamente dicha sino un satisfactor de la necesidad de subsistencia.

No significa que las necesidades han cambiado sino las respuestas y/o soluciones a esas necesidades, variando en cada periodo histórico y dándose de diferentes maneras según la sociedad variando de una cultura a otra.

En ese proceso de cambios han tenido que ver las transformaciones en el mundo del trabajo, la precarización laboral, la fragilidad de la cuestión social, generando un aislamiento de la población logrando una segregación territorial de tal magnitud y singularidad que la vivienda se ha vuelto una problemática.

La misma tiene varias caras, una de ellas es la forma en que se distribuye la ciudad a partir de la dificultad de acceder a una vivienda digna. La forma en que Uruguay se ha ido urbanizando a lo largo de varias décadas responde a los cambios económicos, políticos y sociales que ha sufrido.

Con respecto a esto podemos decir que desde 1900 a 1962 Uruguay fue aumentando progresivamente su población y con ello las construcciones de viviendas sobrellevando en los últimos años un estancamiento debido a una crisis económica y financiera que estaba gestándose, *“la prosperidad espectacular de la propiedad horizontal antes de 1960 era el canto del cisne de una economía que se precipitaba en la bancarrota”*. (Terra J.P: S/D. 7)

Para el año 1968 se crea la Ley 13.728, conocida como Plan Nacional de Vivienda impulsada por el Arq, Juan Pablo Terra quién marcó con esto un antes y un después en materia de políticas habitacionales en nuestro país, aportó a que la Ley tenga un corte progresista, esto ha sido la esencia de la misma y es la que permite que no pierda el factor de integración social como eje, aún habiendo sufrido sus modificaciones.

Entre los aspectos que se puede decir que el Estado fue “mejorando” en materia de Políticas de vivienda fue descentralizar; tanto en el Gobierno Nacional como en el Gobierno Departamental del año '90 al '95 se crearon Políticas tanto locales como centrales, se crea la Cartera Municipal de tierras para Viviendas en el año 1990 con la finalidad de obtener predios aptos para la construcción de viviendas, utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la I.M.M, venderlos u otorgarlos a personas para solucionar su problemática habitacional, dentro de esta cartera FUCVAM obtuvo más de 100 hectáreas para edificar.

Se facilitó la compra de viviendas por el Fondo Nacional de Vivienda así como también una modalidad de reciclaje en la cual la I.M.M se propuso rehabilitar viviendas antiguas en las áreas más urbanizadas de Montevideo con la finalidad de descomprimir las zonas superpobladas por los sectores carenciados, en estos procesos de reciclaje participaron desde ONGs hasta el BHU.

Y de esta manera poco a poco se urbanizaba el país en general, podemos hablar de una urbanización con impactos de notorio nivel territorial tanto metropolitano, urbano y barrial. La fragmentación y la diseminación de familias por todo el país ha sido de una singularidad tal, que los programas habitacionales con las áreas de mayor vulnerabilidad social han crecido.

Ha aumentado la población en la periferia de la capital formándose los “cinturones de pobreza” y los segmentos censales registran la intensidad de aglomerados que suponen innovaciones emergentes de roles y relaciones entre los Agentes que intervienen en la Gestión de Acceso al Suelo y en la Producción/Trazado de los Servicios Básicos.²² Al tiempo que

²² “Para la comprensión cabal y operativa del impacto de las Variaciones del Poblamiento en el territorio de los Corredores Metropolitanos -a partir del estudio comparado de las NBI '85 y '96- se prevé el registro y análisis de las FORMAS de ACCESO al SUELO y de las MODALIDADES de GESTIÓN y PRODUCCIÓN de los SERVICIOS BÁSICOS. Donde intervienen Agentes de Desarrollo Urbano: Sociales, Públicos y Privados. Cada uno de los cuales acciona según roles y propósitos propios y en marcos de relaciones con diferentes articulaciones y estrategias hacia y desde el Desarrollo Local. En tanto en el territorio de la interfase rural-urbana se acumulan (y contraponen) las acciones y recursos de las Familias (autogestionarias) con los de las Agencias Públicas que, en los hechos, sustentan 3 Modalidades principales de Urbanización del Suelo, en: Loteamientos/Subdivisiones en riberas balnearias, Expansión de periferias de cascos históricos mediante Fraccionamientos o Villas y Asentamientos Irregulares en suelo rural y/o lugares de riesgo. Donde la Pobreza Reciente (desempleo o bajo poder adquisitivo) se torna en Pobreza Crónica debido al agregado de las Necesidades Básicas Insatisfechas que resultan de la ausencia, precariedad o conexión ilegal a los servicios básicos urbanos”. ([google.com.uy/VARIACION DE POBLAMIENTO EN MONTEVIDEO Y SU AREA METROPOLITANA](http://google.com.uy/VARIACION_DE_POBLAMIENTO_EN_MONTEVIDEO_Y_SU_AREA_METROPOLITANA))

se confirma el traslado de pobladores desde barrios consolidados a predios en la periferia.

En particular las costas Este y Oeste contrastan los valores de Tasas Anuales que señalan el incipiente despoblamiento de Carrasco (-1,68 %) y la radicación acumulada de nuevos pobladores en costa Oeste (39,15 %) con asentamientos en Casabó, Pajas Blancas y Santa Catalina.³

En estos asentamientos *“la pobreza y exclusión provocan desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad de los noventa, cuyos efectos son particularmente graves en las ciudades. Estas se advierten en la marcada segregación urbana e inequidad que prevalecen en el acceso a bienes y servicios sociales”*. (Ziccardi .A: 2001; 14)

Uno de los efectos graves que emerge de la exclusión social y la pobreza es imposibilidad de acceder a una vivienda digna y decorosa como la Constitución de la República dispone como un derecho de los ciudadanos, por eso esa superpoblación de asentamientos que creció en Casabó, Pajas Blancas y Santa Catalina (entre otros) no solo habla de una de las tantas consecuencias del desempleo estructural que se ha dado, donde la población sin opción de poder pagar un alquiler tuvo que recurrir a buscar soluciones al problema habitacional, tema en el que se ahondará mas adelante.

De esta manera se ha ido manifestando la segregación territorial uruguaya mostrándose un claro aumento suburbano y periférico en la ciudad ocasionando transformaciones en las relaciones de producción que se ven

³ Consulta la pág www.ine.com.uy 11/08

presentadas en un aumento de la exclusión social, la desigualdad y la fragmentación del empleo.

Así también podemos decir que las nuevas variaciones de la cuestión social dan lugar a diferentes manifestaciones de segregación urbana, fomentando cambios en las pautas culturales y estrategias familiares. (Veiga D.:2004; 198)

1.2 Al fragmentarnos nos distinguimos

Generalmente cuando hablamos de segregación o fragmentación territorial hacemos referencia a una determinada ubicación de las clases sociales en el territorio, visualizándose claramente la emergencia de situaciones de vulnerabilidad y riesgo social.

Lo que se ha venido representando hace algunas décadas es la creciente homogeneidad social en los distintos barrios de Montevideo, subdivisiones y concentración de grupos sociales en determinadas zonas de la ciudad. (Arriagada L. y Rodríguez V.: 2003,10)

Mediante este fenómeno ocurre que, las relaciones sociales y de producción se establezcan entre “iguales” es decir que determinada población aglomerada en determinado territorio reduce las posibilidades de relacionamiento con otros grupos sociales con lo cual los individuos comienzan a “encerrarse” en el barrio.

La segregación territorial y la conformación de los “cinturones de pobreza” dejan visualizar claros “enclaves de pobreza” lo cual es interesante ver como se desenvuelven los habitantes en sus relaciones cotidianas y en el establecimiento de pautas culturales muy arraigadas que desarrollan con el tiempo. Esto genera como decíamos una reducción en el relacionamiento con otros grupos sociales quedando claramente diferenciados: los excluidos como en una especie de ghetto, la clase media dispersa por la ciudad y la clase alta sumergida en barrios privados.

En tal sentido dichas áreas se ubican según sus: “*características urbanísticas (grado de desarrollo urbano, calidad del ambiente construido)*”

características sociales (nivel socioeconómico de la población residente) y de usos de suelo (relaciones entre vivienda y actividades económicas comerciales, industriales y rurales)”. (Veiga D.:2004; 197) .

Como vemos la segregación territorial es muy compleja cuenta con múltiples determinaciones y diversos factores sociales, económicos y políticos culturales. Lo que nos interesa en este punto es resaltar la expansión de la marginalidad (uno de los tantos efectos de la segregación territorial) la que resulta de los cambios en el mundo del trabajo como decíamos al principio, el aumento del desempleo y la precariedad e informalidad laboral.

La población que se encuentra fragmentada, excluida de la sociedad se ve identificada por estas cuestiones, un porcentaje significativo de trabajadores probablemente nunca más vuelva a encontrar trabajo, son esos “supernumerarios” de los que hablaba Castel: esos “trabajadores sin trabajo”, “inútiles para el mundo” no tienen posibilidades de insertarse en la sociedad y/o en el mercado laboral. (Castel R.: 1997;416)

El aislamiento social y territorial responde a esta fragilidad en el mundo del trabajo provocando a su vez que el lugar de residencia condicione el tipo de inserción individual en el mercado de trabajo.

Generalmente el ser humano desarrolla su instinto de supervivencia por lo cual cuando queda excluido del mercado laboral suele buscarse por sus medios las soluciones a los problemas que acarrea. En muchos casos el lugar de residencia se convierte en su fuente de trabajo, incluso la vivienda puede estar atada según su fuente laboral.

Lo vemos en los asentamientos, mayoritariamente sus habitantes subsisten realizando tareas de recolección por ejemplo, con lo cual intentan residir cerca de la fuente que les da trabajo, o van en busca del mismo bajo los medios de transporte más usuales como: el carro tirado por caballo o bicicleta.

Esto muestra que *“el hombre y su hábitat constituyen una estructura inseparable. Persona y ambiente se moldean y se transforman recíprocamente”*. (Giorgi V.:1997; 6)

Las estrategias de sobrevivencia tienen impacto sobre el hábitat, como se accede a la vivienda, tipo, movilidad, etc, que será analizado más adelante.

1.3 Somos lo que habitamos?

El hábitat contornea al individuo, lo delinea, le da una identidad particular al mismo. Decimos que la condición social del individuo lo posiciona de determinada manera frente al resto de la población y como se analizó la exclusión social: consecuencia de la intersección de factores económicos, políticos y culturales (entre otros) determina el hábitat donde el ser humano desarrolla sus actividades cotidianas.

El entorno que rodea al hombre tiene mucho significado para su vida, cuando pensamos en nuestros hogares en nuestras viviendas hay impreso un sentimiento de apego, de propiedad y de identificación con el barrio.

Cuando vemos que la ciudad se encuentra tan fragmentada territorialmente, tan dividida, donde hay sectores que están excluidos de la sociedad debemos reflexionar y analizar la importancia de habitar un lugar.

Ya planteamos que se formaron cinturones de pobreza, que la ciudad se diferenciaba por zonas claramente identificables por el tipo de población que las habitan y que las condiciones sociales de los habitantes determinan la zona o el barrio.

Así mismo podemos decir que personas afectadas por la fragilidad del mercado laboral (entre otros), que poblaron espacios urbanos en la búsqueda rápida de soluciones habitacionales apropiándose de tierras ajenas, no conforman su hábitat en el sentido mismo de la palabra.

Consideramos hábitat al lugar que el individuo o familia formó manifestando sentimientos de apropiación individual y colectiva hacia el lugar, por el contrario cuando va a alojarse a un terreno que no es propio porque no encontró otra solución habitacional, suele no vincularse con el barrio, la aprehensión hacia dicho lugar, es casi nula.

“... cuando el barrio se siente ajeno y el otro deja de ser un vecino para transformarse en un extraño, los espacios comunes se vuelven un escenario de conflicto...”. (Giorgi V.: 1997; 8)

Vemos que la vivienda y el barrio constituyen aspectos insustituibles en la relación a la satisfacción de diversas necesidades humanas como la protección, la participación, el ocio, la creatividad, el afecto y la libertad (Giorgi V.: 1997; 8)

Al estar inserto en un espacio urbano por razones circunstanciales, donde el barrio esta conformado en su mayoría por personas en condiciones de pobreza, donde escasean los servicios sociales y donde carece de organización vecinal, hay probabilidad de que ese espacio sea estigmatizado por el resto de la sociedad.

Esto genera un sentimiento de negación hacia el lugar de residencia ya que los habitantes pueden ser sujetos de discriminación desencadenando un desinterés por mejorar, que abarcaría de lo más elemental como la vivienda en sí misma hasta intentar conformar su hábitat donde la creatividad y la capacidad de propuesta se ven bloqueadas.

Al enfrentarnos a asentamientos y cantegriles que son producto directo de las transformaciones de la cuestión social y terminan siendo un problema

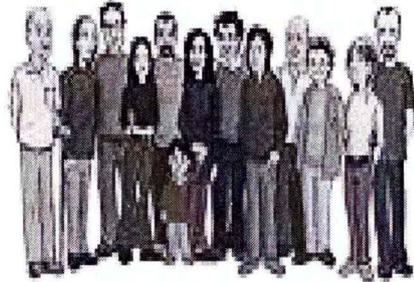
social originada de una crisis, no se encuentran soluciones eficientes que brindan las políticas sociales focalizadas, porque lo que se necesita trabajar con los individuos y familias que buscan conformar un hogar, es potenciar sus capacidades de participación para que puedan elegir cómo quieren vivir.

Para ello hay que ver las transformaciones que ha sufrido la “familia tradicional” y cómo han participado a lo largo de la historia en la construcción de políticas públicas, si es que han participado. Y ver el rol que ha tomado el Estado en cuanto a la evolución de políticas habitacionales.

CAPÍTULO II

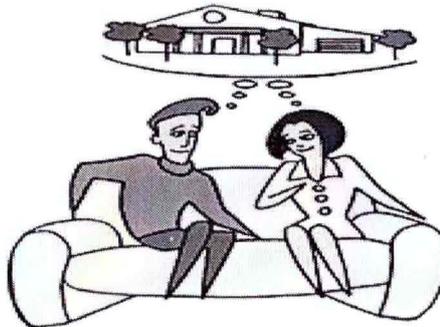
1.1

CAMBIOS EN LA FAMILIA



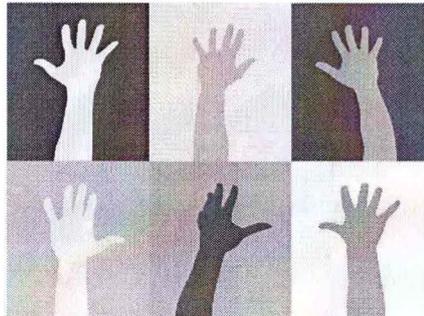
1.2

FAMILIA Y VIVIENDA



1.3

RESPUESTAS DEL ESTADO



1.1 Cambios en la Familia

La vida colectiva se organizaba en torno a la familia ya que el lugar que se ocupaba en ella y el tipo de familia a la que se pertenecía daba el status al individuo. La modernidad le sustrajo algunas de sus funciones básicas por lo cual la terminó arrinconando en la esfera privada doméstica.

La educación, producción y asistencia mutua se cuenta entre las dimensiones funcionales de la familia que paulatinamente, fueron pasando a manos de otras instituciones. (Scherzer A.:1994,160)

A todo esto Eroles agrega; en el ámbito familiar se expresan con singular fuerza las transformaciones sociales, las crisis económicas, los cambios valorativos, la familia en los tiempos modernos ha sufrido quizás como ninguna otra institución la acometida de las transformaciones amplias, profundas y rápidas de la sociedad y la cultura. (Eroles.C:1989)

En el sistema de familia que existía hace varias décadas atrás donde el padre era quien sustentaba la familia, la madre cumplía con un rol de cuidado de sus miembros y socialización de sus hijos, estos proyectos personales eran basados en pro de la familia, la mujer aspiraba a casarse joven y tener rápidamente hijos, conformando un hogar donde el marido sustentaba esa familia y la esposa le debía obediencia y debía complacerlo en amplio sentido.

Pero se ha transformado la familia “ideal” de la que hablaba Parsons, han influido: el cambio en el consumo, la unión homosexual, la procreación y el cuidado de los hijos que no siempre ocurre bajo un mismo techo. (Jelin E.;1998: 17).

La salida de la mujer al mercado laboral, la crianza de los hijos al cuidado de otros miembros, el retraso del primer hijo para lograr metas personales son elementos que han fortalecido la individualización de la mujer. Esa individualización le ha dado independencia y esta comienza a ser vista de otra manera por la sociedad y conjuntamente la unión entre hombre y mujer ya tampoco es vista de la misma manera, se va deteriorando el compromiso “hasta que la muerte los separe” tal es así que la familia uruguaya se enfrenta a las altas tasas de divorcio, las personas prefieren el concubinato antes del casamiento, es un país donde hay una baja natalidad en las clases medias, se posterga el matrimonio y el nacimiento del primer hijo.

Las familias que cargan con el crecimiento de la población o que tienen mayores tasas de fecundidad son las más desfavorecidas, aquellas formadas por jóvenes que se encuentran bajo situaciones de pobreza, excluidos de los ámbitos formales de educación y trabajo. A pesar de todo lo dicho la noción de familia nuclear si bien sigue muy arraigada para las fuerzas políticas, el Estado y de alguna manera en parte de la población, sin embargo poco a poco va a interiorizar los cambios en la constitución de los hogares.

Podríamos decir que *“la tendencia que se observa en el Uruguay es la disminución relativa de las familias nucleares típicas, el incremento de las parejas sin hijos, de los hogares monoparentales, de las personas que viven solas y la persistencia de un importante grupo de hogares extendidos”*. (Aguirre R. en Propuesta de Plan Quinquenal 2006-2010. 2004; 1)

Frente a las transformaciones de la familia en su conjunto la situación de la vivienda no esta ajena a ello y esas familias ensambladas que han surgido (por los procesos anteriormente dichos) así como también mujeres jefas de familia, la figura del hogar, la casa y la vivienda se ha desvirtuado.

1.2 Vivienda y Familia

Hablar de familia implícitamente refiere a un techo, una vivienda, una casa (y viceversa) porque de hecho es allí donde satisfacen su necesidad de abrigo y protección, más claramente la idea de hogar refiere al grupo de convivencia en un espacio material.

A su vez la vivienda significa para la familia un espacio diferenciado del resto donde se articulan tres espacios: el continente físico, el escenario donde se desarrollan las interacciones familiares y de la familia con su entorno. (Giorgi V.: 1997; 8)

Los diferentes tipos de familias, que son integradas por diferentes personas suponen ciertos roles delimitados donde cada uno aporta en el subsistema de relación, que hay dentro de cualquier familia.

Esto significa que en ese rol que se cumple y ese lugar que se ocupa como miembro de la familia en un hogar necesita equilibrar cierta privacidad e intimidad con el encuentro y la interacción con los demás.

(Giorgi V.: 1997; 8)

La vivienda es importante para la familia entre otras cosas porque debe existir en lugar apropiado para que cada integrante pueda desarrollarse plenamente, se supone que la pareja deba tener su espacio de intimidad separado de donde duermen los hijos y a su vez estos necesitan un lugar diferenciado para el esparcimiento, el juego y el estudio, claro eso sería lo ideal, pero la verdadera necesidad es que dentro de una vivienda hayan espacios diferenciados.

Cuando no ocurre esto, cuando el espacio es insuficiente para la cantidad de habitantes que cohabitan la vivienda, el ambiente comienza a tornarse insostenible, cada uno se siente invadido por el otro y comienzan a darse conflictos por la “lucha del espacio” dentro del hogar.

Y aquí se debería poner un freno tan solo para ahondar brevemente en una cuestión preocupante como es: el hacinamiento de habitantes en una vivienda, ya que esto influye fuertemente en el desarrollo infantil y en la salud de sus miembros en general.

Giorgi que asienta su estudio en el enfoque psicológico del hábitat plantea que la carencia de espacio dentro de la vivienda de alguna manera inhabilita los roles de sus miembros, la falta de privacidad y la sensación de ahogo dentro de la propia vivienda aleja al individuo de su lecho, con lo cual puede llegar a preferir la calle antes que su propia casa.

Por ello una vivienda digna o pensada desde la cantidad de integrantes que la componen, implica un hogar donde se asegura que los espacios de encuentro sean positivos, donde cada uno pueda potenciar el rol que le corresponde, donde no se tenga que conquistar el propio espacio en función de necesidades personales a costa de desplazar a los otros.

Habitualmente se suele afirmar que cada vivienda es ocupada por una familia pero esta hipótesis debe complejizarse: hay distintos tipos de familia: extensa, familia nuclear, monoparental y hay viviendas que son ocupadas por varias familias.

En el mundo desarrollado occidental se habla de vivienda colectiva frente a vivienda unifamiliar, para referirse a edificios que albergan varias viviendas, cada una de las cuales es habitada por una única familia.

Debido a la situación económica en la actualidad existe lo que llamamos viviendas compartidas, que son utilizadas de forma comunitaria por varias personas sin ninguna clase de afección familiar.⁴

“Hay 3 tipos de circunstancias que pueden determinar los cambios en el arreglos de vivienda, aquellos ligados al ciclo de vida familiar (matrimonio, nacimiento, crecimiento, y alejamiento de los hijos) o accidentes no previsibles (muertes, separaciones, etc).

Segundo el caso de la culminación de procesos de movilidad social ascendente o descendente, cambios de empleo que exigen nuevas localizaciones, decisiones de migración, etc.

Tercero serían las medidas tomadas por los poderes públicos, arrendadores y propietarios o empleadores, tales como desalojos, erradicaciones, expropiaciones, modificaciones en las disposiciones legales, despidos que obligan a los afectados a reorganizar sus arreglos residenciales.”

(Feijoó. M:1984; 9).

Se pueden dar 3 tipos de soluciones (entre otras): la apelación a redes familiares o de amigos para resolver aspectos del problema conformando hogares/viviendas de parientes que brindan resguardo , sea de manera temporaria o definitiva; la ocupación de tierras públicas o fiscales, que resuelven los problemas de terreno y vivienda construyendo asentamientos y por último, la vivienda popular colectiva o vivienda de interés social, que

⁴ Consulta a www.wikipedia.com/vivienda. 11/08

se da según la forma en que el Estado imparte las Políticas de Vivienda. (Feijóo M.:1984; 63).

Debemos tomar en cuenta que las familias han conformado nuevos hogares como ya se vio y en los sectores pobres en donde mayoritariamente se pueden encontrar esas fragmentaciones necesitan políticas que los integren, pero que los integren de acuerdo a sus necesidades. Y en el mejor de los casos permitir su participación y organización para elaborar alternativas sobre cómo quieren vivir eso generaría una motivación para autosuperarse, y no caer en el conformismo y resignación de vivir como otros desean.

1.3 Respuestas del Estado

Reseña de una evolución histórica

Luego de analizar los cambios que han ocurrido en torno a la familia “tradicional”, la importancia de la vivienda para la familia, más precisamente el espacio que debe existir en ella para ser habitada y las vías de solución que pueden encontrar a la problemática habitacional no podemos descartar el rol que el Estado ha desempeñado a lo largo de la historia en cuanto a este tema.

Desde los años '90 que las políticas públicas dieron un giro en cuanto a la población objetivo para la cual trabajar, la temática de vivienda también se ha colocado en tela de juicio ya que la focalización en las soluciones habitacionales se ha visto muy cuestionada.

Se intenta dar soluciones a la población con posibilidad de acceder a una vivienda digna y para la población más desprotegida el esfuerzo debe ser aún mayor, ya que no solo hablamos de individuos que viven en asentamientos sino de una parte de la población que requiere un acercamiento de bienes y servicios al lugar donde habita lo cual sugiere un gasto público importante.

Podríamos decir que nuestro país en materia de políticas habitacionales ha evolucionado en compañía de hechos económicos, políticos, sociales y demográficos que han sucedido a lo largo de varias décadas.

Desde 1842 en adelante hasta el 1900 aproximadamente fueron tiempos de profundos cambios, el auge económico abrió puertas a la inversión y con ella la distribución de las riquezas a la población.

En una primera etapa donde se sentían las consecuencias de la Guerra Grande en nuestro país, en materia de vivienda se daba una baja oferta de vivienda y un aumento elevado de los alquileres por lo cual llevó a que gran parte de la población se hacinara en conventillos. (Di Paula J.: 1998, 171)

En una segunda etapa se sumaba la inversión en todo lo que refería a actividades agrícolas, industriales, bursátiles e inmobiliarias por lo que el Estado implementó políticas higienistas para regular la situación de los conventillos, para ello se lanzó un reglamento en 1876 a modo de controlar las terribles epidemias que desde allí se propagaban.

Y poco a poco el Estado asumiendo algunas responsabilidades en la problemática habitacional mostrando una gama de variedades y complejidades. Con la consolidación económica desde el 1900 al 1930 se fueron organizando los obreros y así como se conformó la Federación Obrera Regional Uruguaya el Estado apoyó la construcción de la vivienda obrera. (Di Paula J.: 1998, 172)

Hasta ese momento había una fuerte intervención del Estado y de a poco la vivienda y la urbanización eran temas a solucionarse; tal es así que se estatizó el Banco Hipotecario y se aprobó la Ley de Serrato.

Sin embargo las consecuencias negativas de la crisis del '29 tuvieron repercusión en todo lo que refirió al aparato productivo provocándole su debilitamiento. Con el Golpe de Estado que impartió Terra en 1933 "*el Municipio apoyó la construcción de la vivienda económica*"...se crea INVE, el *Instituto Nacional de Vivienda* y se continuó con la *Comisión Nacional de Viviendas Obreras*". (Di Paula J.: 1998, 172)

A mediados de 1900 y hasta el golpe de estado de 1973 la crisis se acentuaba, los problemas sociales, políticos y sindicales se hacían sentir con fuerza por esos años, sin embargo en lo que refería a la vivienda hubieron grandes avances, como los intentos de la CIDE de relacionar el Plan de Vivienda con el Plan de Desarrollo Económico, con su consecuencia directa que fue la creación de la Ley Nacional de Vivienda en 1968, MEVIR en 1967 y la experiencia de las cooperativas de vivienda, con la creación de FUCVAM en 1970.

Y así transcurrían los años y se hacía sentir el autoritarismo y la introducción del modelo neoliberal, provocando el desmantelamiento del aparato industrial como en los organismos de vivienda, esto tuvo consecuencias negativas sociales, de explotación, expoliación, segregación y exclusión social. (Di Paula J.: 1998, 172)

Para el inicio de los años '90 se creó mediante la Ley 16.112 y las modificaciones a la Ley 13.728 el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a modo de regularizar y facilitar la gestión de políticas de ordenamiento territorial así como implementar planes y proyectos que mejoren la situación habitacional del país.

Se han ido dado vías de solución para los sectores medios y los sectores de bajos recursos obtuvieron respuestas digamos que a medias, el MVOTMA en 1993 implementó el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) donde su propósito principal era brindarle a sus beneficiarios (núcleos familiares con ingresos mensuales de más de treinta y hasta setenta y cinco unidades reajustables mensuales) la posibilidad de comprarse su casa ofreciendo subsidios directos así como facilitarles el acceso al crédito. Si

bien fue un gran desafío poner esto en funcionamiento aún quedaban ciudadanos por fuera de este sistema ya que no cumplían los requerimientos mínimos para ingresar, por lo cual se debió pensar en los que habían conformado sus hogares en asentamientos los cuales crecían de manera alarmante. Nació el PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares) con el fin de mejorar la calidad de vida de los residentes de asentamientos en el Uruguay.⁵

Por ello nos vamos a detener en un componente ineludible de la política pública como son los Planes Quinquenales de Vivienda, creados por la Ley 17.328, pero que en 1990 se le atribuye, por la Ley 16.112, la formulación al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, cuyo objetivo principal ha sido generar políticas públicas en materia de hábitat, aunque se han ido transformado a lo largo de las décadas y han sido reformulados con asesoramiento de otras organizaciones públicas, privadas, empresariales y sindicales.

Para esta monografía es fundamental tomar el trabajo realizado por los Planes Quinquenales de Vivienda, ya que luego de haber hecho un devenir por la dificultad al acceso de la vivienda, los problemas de segregación territorial, la nueva conformación de hogares en nuestro país, el abordaje de los Planes Quinquenales debieran tomar en cuenta esos cambios en la conformación de los hogares al momento de implementar nuevas políticas habitacionales como forma de efectivizarlas.

⁵ Consulta a www.piai.gub.uy. 12/09

**A MODO DE ANALISIS.
CÓMO HAN
TRABAJADO LOS
PLANES
QUINQUENALES?**



A modo de análisis.

El lugar de las familias en los Planes Quinquenales

La Ley 13. 728 establece Planes Quinquenales los cuales a partir de la década de los 90 son formulados por el MVOTMA y han incorporado diferentes elementos a para mejorar las nuevas políticas públicas que impartirán.

Tal es así que la Ley 16.237 (año 1992) sustituyó varios artículos de la Ley anteriormente mencionada con el fin de ajustar criterios y mejorar las políticas.

Los puntos que interesan destacar y analizar son los criterios de composición familiar que fija la Ley 13.728 y para ello hay que observar si los planes quinquenales de vivienda toman dichos criterios de la ley cuando son elaborados.

Si bien hay una reglamentación para la familia no se tiene en cuenta la composición de la misma. La práctica ha demostrado la “heterogeneidad” de familias y en adición a esto los planes quinquenales deberían buscar la forma de contemplar ese factor. Por ejemplo estableciéndose clasificaciones por tipo de familia, que tomen en cuenta variables tales como; ingreso familiar, jefes de familia, cantidad de hijos, edades, sexo, etc.

Lo expuesto anteriormente fue planteado en la “Propuesta de Plan Quinquenal de Vivienda 2006-2010 realizada por las organizaciones de AEBU, FECOVI, FUCVAM, Movimiento TACURÚ y SUNCA en el año 2004 donde en la sección de Diagnóstico toman en el apartado de “Necesidades

emergentes de la Población, a.1.1.2. “Cambios en la conformación de los hogares...” (Aguirre R. en Propuesta de Plan Quinquenal de Vivienda 2006-2010.: 2004; 4)

La Ley 13.728 propone en su Artículo 1º.- *“Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho”*.

La concepción de familia poco a poco se fue incorporando en los planes quinquenales, ya que desde 1990 fueron evolucionando y mejorando su accionar, tanto en la distribución de las tierras, mejora en la disposición urbana para edificar, nuevas formas de financiamientos por parte del BHU como del MVOTMA, programas de reciclaje de barrios, la iniciativa de actividades de construcción y la creación de nuevas alternativas de acceso a la vivienda.

Así, la población objetivo pasó de ser “sectores carenciados” a “familias”. Lo anterior se manifiesta en el Plan Quinquenal 2005-2009, en sus objetivos generales y particulares. Como Objetivo General expone: *“Al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Vivienda, le compete la generación de una política habitacional, creando las condiciones que permitan acceso y permanencia a la vivienda de todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores sociales más carenciados”*; en su primer Objetivo Particular induce a tomar las “necesidades específicas de las familias”.

Las necesidades específicas de las familias se refirieron al abatimiento del déficit habitacional y la creación de políticas habitacionales se proponen “ajustar la oferta de vivienda a las necesidades habitacionales reales” (Plan Quinquenal 2006-2009, IV.4 Objetivo 1).

Si se tomaran las necesidades habitacionales en función de la composición de los diferentes tipos de familias probablemente las soluciones alcanzadas serían más efectivas.

En el caso de los Núcleos Básicos Evolutivos (vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial) la composición de los hogares no fue ni es tomada en cuenta. Como ya se expuso la población más desfavorecida carga con altas tasas de fecundidad por lo cual este tipo de vivienda de alguna manera fomenta el hacinamiento.

Los Núcleos Básicos Evolutivos son viviendas de 30mts cuadrados, con baño, agua corriente dentro de la misma y con terreno adicional que permite edificar otra pieza para poder ampliar la estructura. A pesar de esto, la población que reside en ellos, carece de los medios necesarios para hacer uso de esa facilidad.

Parece ser que el enfoque es hacia la vivienda y no hacia la familia, y e aquí una ambigüedad; ¿es correcto llevar adelante ese enfoque, sin antes realizar un relevamiento exhaustivo de las familias a las cuales se les otorgará la facilidad habitacional?

La tarea conceptual de un enfoque con orientación familiar es doble: por un lado, pensar en grande (ir más allá del individuo a fin de comprender importantes características del caso) y por el otro, tomar en cuenta la organización del sistema familiar. (Kisnerman.N:1986, 44)

El Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 apunta a tomar en cuenta otros factores integradores que hacen vida cotidiana de las familias, como en su Capítulo IV atr 11 *“Atención a la emergencia social con soluciones transitorias, para su posterior integración a programas definitivos adecuados”*. Sin embargo sería óptimo hacer partícipes a las familias en la elaboración de políticas habitacionales de las que serán usuarios, ya que la participación en conjunto para la obtención de una meta en común refuerza la ciudadanía de cada individuo.

Por último, también la etapa de evaluación, monitoreo y seguimiento de las acciones en materia habitacional parece ser un desafío para el Plan Quinquenal. Sin embargo en los hechos, no hay evidencias que se haga algún tipo de seguimiento de las organizaciones pertinentes luego que el usuario obtiene una vivienda.

Las políticas de vivienda solamente sostienen el objetivo básico que es: un techo, y los planes quinquenales aún no han promovido políticas integrales que incluyan a las familias. Políticas sociales integrales implica también pensar políticas que trabajen la pobreza desde los espacios que ya están creados en la sociedad y no continuar con políticas focalizadas en beneficiarios u objetos de intervención que lo que hacen es excluir aún a más a esas personas.



Conclusiones

El presente trabajo busco cumplir con sus objetivos específicos para analizar la direccionalidad de las políticas de vivienda tomando los diferentes sistemas de familias que han determinado nuevas pautas, dentro de esta institución social e históricamente determinada.

La pobreza urbana y la superpoblación de barrios en la periferia de la capital son un claro exponente de la crisis que vivimos no solo económica sino social. Y en ella se ve la imposibilidad de acceder a una vivienda digna y decorosa, se ha ido dando en las políticas públicas un proceso lento en cuanto a las nuevas conformaciones de los hogares.

Las políticas de vivienda y políticas en general tienen muchas falencias y con ellas el trabajador social debe ocuparse a diario, la polémica por la focalización, el anhelo de la integración entre ellas y la falta de participación ciudadana que queda excluida de ser escuchada, han provocado una fuerte fragmentación en la población, en vez de cohesionarla.

Se hace urgente integrar a los individuos en la elaboración de políticas públicas y frente a los problemas de la segregación territorial y social la consideración de los nuevos modelos de familia no pueden estar ajenos en el análisis y diseño de las políticas habitacionales.

Se pudo analizar la importancia de la vivienda en la vida del individuo y las familias, esta debe ser propicia para que se construya la noción de Hogar, que es esa construcción simbólica que le dan sus miembros a la

vivienda, hacen que un techo no sea solo una casa, un lugar de abrigo sino un lugar donde debe potenciarse la ciudadanía y la identidad.

Si bien la Ley 13.728 propone una vivienda digna y decorosa o de “interés social” como dice, no deja de tener sus insolencias también, se sustituyeron algunos artículos a modo de facilitar el acceso a la vivienda, pero queda en claro que el tipo de vivienda tomado como ejemplo en la última parte del trabajo (Núcleos Básicos Evolutivos) no toma la composición de las familias usuarias.

Así como también su posibilidad de ser ampliados, pareciera contradecirse con la población objetivo a la cual apunta. Es muy probable que los individuos que viven en NBE, instaurados en barrios periféricos, con todas las complejidades que ello tiene como analizamos, no tengan forma de acceder a materiales sólidos de construcción para poder edificar otra pieza en el predio anexado o a créditos por una inserción precaria o no calificada en el mercado laboral.

El PIAI también apunta a brindarle una mejor calidad de vida a la población más carenciada que vive insalubrementemente en asentamientos, pero no siempre resuelve las condiciones de la vivienda, naturalizando una autorreproducción material deficitaria. Algunas políticas de realojo no toman en cuenta que muchos individuos y familias subsisten de las fuentes de trabajo que el barrio otorga. Por ello en algunas oportunidades y en algunos casos frente a la posibilidad de acceder a una vivienda digna en otro barrio, vuelven al lugar de origen.

Una política de vivienda que persiga criterios de integralidad, debe incluir los múltiples arreglos familiares, favoreciendo el acceso y la permanencia

de la vivienda para todos los sectores sociales, tomando en cuenta las pautas culturales e intereses de la población, favoreciendo la flexibilidad para atender los diferentes ciclos de vida familiar.

El enfoque sigue siendo la del hábitat, no reducida a la producción de viviendas, y por estas cuestiones mencionadas es que se reafirma una vez más la importancia de crear políticas desde las voces de los actores, los que no necesitan “parches” a sus problemas sino apuntar a desplegar programas- proyectos todos los recursos disponibles, incluyendo los de la comunidad para poder abordar la problemática en su propio medio y con respuestas dignas y de calidad.



Bibliografía

Arriagada Luco C. y Rodríguez Vignoli J.: “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: Magnitud, características, evolución e implicancias de política”. Ed. CELADE. Chile. 2003

Castel Robert: “Las Metamorfosis de la Cuestión Social”. Una crónica del salariado. Ed. Paidós. Buenos Aires. 1997

Di Paula Jorge: “Reseña de evolución histórica de las Políticas Habitacionales en el Uruguay” Ed. Facultad de Arquitectura. Uruguay. 1998

Eroles Carlos: “Cuestiones actuales de familia”. Ed. Fraterna. Argentina. 1989.

Feijoo María del Carmen: “Buscando un techo: familia y vivienda popular”. Ed. CEDES. Bs.As. 1984

Furman Charna: “Políticas de Vivienda y Habitat” en Políticas Públicas; propuestas y estrategias. Desde una perspectiva de Género y Familia. UNICEF. Uruguay. 2000

Giorgi Victor y otros: “Hábitat y calidad de Vida. Un enfoque psicológico” en Revista N° 1 Vivienda Popular. Ed. Facultad de Arquitectura. Montevideo. 1997

Jelin Elizabeth: “Pan y Afectos”. Ed: Fondo de Cultura Económica. Bs.As. 1998

Kisnerman Natalio y colaboradores. “Atención individualizada y familiar”. Ed: Humanitas. Bs. As. 1986.

Scherzer Alejandro: “La Familia”. Ed. Oriental. Uruguay. 1994.

Terra J.Pablo: “La Vivienda”. Ed: Nuestra Tierra. Uruguay S/D

Veiga Danilo: “El Rostro Urbano de Latinoamérica” Desigualdades sociales y fragmentación urbana: obstáculos para una ciudad democrática. Ed. CLACSO. 2004

Ziccardi Alicia: “Las ciudades y la cuestión social”. En Ziccardi,A.(comp.) Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. CLACSO. Bs.As. 2001

Fuentes secundarias

Wikipedia.com

INE.com.uy

www.piai.gub.uy

Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009

Propuestas de Plan Quinquenal de Vivienda 2006-2010 (AEBU, FECOVI, FUCVAM, MOVIMIENTO TACURÚ Y SUNCA)