

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

“PLAN JUNTOS”

Análisis de una experiencia en el barrio
“Las Cabañitas”

Leidy Castelnoble Pérez
Tutor: Gustavo Machado

2014

Índice

Listado de abreviaturas	1
Introducción	2
Capítulo I: La Vivienda Adecuada y su construcción como uno de los Derechos	
“Económicos, Sociales y Culturales”	6
1.1- Definiciones previas (vivienda, hábitat, hogar)	6
1.2- La tres Generaciones de los Derechos	9
Capítulo II: Cuestión Social, Estado y Políticas Sociales	12
2.1-Presentación histórica de las Políticas de Vivienda en Uruguay	19
2.2-Situación de la vivienda en Uruguay entre 1973 y 2004	22
2.3-Primer Gobierno del Frente Amplio-Plan Quinquenal 2005-2009	27
2.4-Segundo Gobierno del Frente Amplio-Plan Quinquenal 2010-2014	30
Capítulo III: Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”	33
3.1-Surgimiento del “Plan Juntos”	33
3.2- Organización y dependencia	34
3.3- Plan Juntos al Parlamento (ámbito político y legal)	35
3.4- Misión, objetivos y líneas de acción	37
3.5-Recursos Económicos ¿Cómo se sustenta el Plan?	40
3.6- Del trabajo voluntario y solidario	41
3.7- Territorios en los que interviene y metas alcanzadas	42
3.8- Plan Juntos” en el barrio “Las Cabañitas” (período de estudio 2010 hasta noviembre de 2013)	43
Reflexiones Finales	66
Referencias Bibliográficas	74
Fuentes Documentales	77
Sitios Web	79
Anexos	80

Anexo 1: Programas y Soluciones Habitacionales que ofrece el Sistema Público de
Vivienda

Anexo 2: Plan Juntos-Informe sobre donaciones recibidas en Efectivo al 31/12/2013

Anexo 3: Plan Juntos-Informe sobre donaciones recibidas en Especies al 31/12/2013

Anexo 4: Entrevista N°1

Anexo 5: Entrevista N°2

Anexo 6: Entrevista N°3

Anexo 7: Entrevista N°4

Anexo 8: Entrevista N°5

Listado de Abreviaturas

ACC: Áreas de Actuación Concertada

ANV: Agencia Nacional de Vivienda.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BPS: Banco de Provisión Social

DDHH: Derechos Humanos.

DINAVI: Dirección Nacional de Vivienda

FNV: Fondo Nacional de Vivienda

FNVyU: Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización

IMM: Intendencia Municipal de Montevideo

IM: Intendencia de Montevideo

INE: Instituto Nacional de Estadística

ISEF: Instituto Superior de Educación Física

MVOTMA: Ministerio De Vivienda Ordenamiento Territorio y Medio
Ambiente.

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

PIDHDD: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos.

PIAI: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

PIM: Programa Integral Metropolitano

PJ: Plan Juntos

RUPP: Registro Único del Plan Juntos

S.C.E.A.M: Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio

TOCAF: Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera

UOC: Unidad Operativa Central

UR: Unidad Reajutable

Introducción

La presente monografía tiene como meta cumplir con lo establecido curricularmente para dar por finalizada la Licenciatura de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República. El mismo centra su atención en el surgimiento, funcionamiento y resultados del nuevo plan de acceso a la vivienda denominado Plan de Integración Socio-Habitacional “Juntos” (desde ahora Plan Juntos), creado en el año 2010 bajo el segundo Gobierno del Frente Amplio, regido por el Presidente José Mujica. Dicho Plan está dirigido, sobre todo, a aquellos sectores con graves problemas socio-habitacionales y más vulnerables de nuestra sociedad como son las familias que viven en los asentamientos irregulares o en condiciones de extrema pobreza.

Este trabajo consta de tres partes, en una primera parte se hará referencia y se analizará uno de los Derechos Humanos reconocidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por la Constitución de la República Oriental del Uruguay, como es, el “Derecho a la Vivienda Adecuada”.

En una segunda instancia se hará una presentación histórica y relacionada sobre la Cuestión Social, Estado y Políticas Sociales, haciendo referencia especialmente al proceso histórico de la Política de Vivienda en nuestro país.

Posteriormente en una tercera instancia se hará alusión al tema en cuestión de esta monografía, “Plan Juntos”, y se investigará su intervención en uno de los barrios trabajados por el mismo, como ser el barrio “Las Cabañitas”, entre los años 2010 y 2013.

Por último, se finalizará el trabajo, con una síntesis y reflexión de los aspectos más importantes discutidos.

Justificación:

La elección del tema responde a un interés personal en continuar ahondando la temática sobre el problema de la vivienda en nuestro país, ya que como estudiante avanzada de la Licenciatura en Trabajo Social, tuve la oportunidad de participar de una pasantía hacia fines del año 2010 en “Plan Juntos”, más precisamente en el “Relevamiento del Asentamiento Las Cabañitas”, ubicado en el barrio Flor de Maroñas en la ciudad de Montevideo. Allí se trabajó en el equipo de intervención con estudiantes, (Universidad de la República, Extensión Universitaria), de esta carrera y de Arquitectura en la mejora de hábitat y el desarrollo barrial de dicho barrio en el marco del trabajo con el “Plan Juntos”. Se concurrió a talleres de formación conceptual y metodológica, realización del relevamiento socio-habitacional en duplas físico-social de las familias, diseño del proyecto de mejora de vivienda, cartografía barrial detectando problemáticas vinculadas al hábitat y a la familia (la idea fue pensar y proyectar juntos con las familias sobre el mejoramiento y en algunos casos realojo de sus viviendas), también se brindó información sobre beneficios y recursos públicos.

Dicha experiencia fue de gran utilidad y contribuyó así al momento de decidir el tema sobre el cual desarrollaría la monografía final, planteándomelo de gran aporte para la carrera y la profesión.

De esta manera, podemos visualizar que en nuestro país, ante la casi inexistencia de políticas que generan posibilidades de vivienda para familias con este tipo de características, mi experiencia en participar en este espacio de intervención me generó un cuestionamiento y análisis constante por saber cuál era el objetivo y la clara intervención que pretendía ofrecer este Plan para contribuir al mejoramiento de la realidad en que estaban viviendo estas familias, con una multiplicidad de derechos vulnerados, además de carecer del derecho a una vivienda digna y adecuada.

La realidad demuestra un gran déficit de la respuesta estatal en este sentido, lo que hace que el Estado no cumpla su función de garante de uno de los derechos más vulnerados en la actualidad, con dificultades de atender el déficit habitacional. Se considera que si bien, actualmente se está trabajando para poder dar más respuestas a esta problemática por parte del Estado a nivel de las diferentes Políticas Sociales, es necesario seguir

acentuándonos en estas realidades, ponerlas a la luz, o más bien de lo que están, con el objetivo de que la Institución que le compete el tema se haga eco de esto.

Históricamente, en el modelo proteccionista o de intervención social, el Estado, las políticas públicas han contribuido a atenuar en forma parcial el problema de la vivienda de los sectores sociales más oprimidos de la sociedad uruguaya pero no crearon los mecanismos políticos y económicos para fortalecerlos en el tiempo y es esto lo que provoca su máxima contradicción. En el modelo neoliberal se tiende a la focalización del problema y las respuestas del Estado han sido tendientes a resolver ese problema específico perdiendo otros de carácter también estructural.¹

El gobierno actual ha decretado la “Emergencia Habitacional” colocando el tema vivienda como prioridad, lo que será analizado en el presente trabajo.

El acceso a la vivienda por las distintas clases sociales surge como un problema en la medida en que ésta es pensada como un bien o mercancía que se comercializa en el libre juego de la oferta y la demanda y cuando algunos sectores sociales de la población ven ajenos sus posibilidades de tener una vivienda digna. Es por ello, que la misma es considerada como un problema para los sectores medios y más vulnerables de la población, quienes no tienen ni los medios ni los recursos económicos para acceder a ella.

Por este motivo, **el objeto de estudio** de este documento es analizar el funcionamiento y resultados del nuevo plan de vivienda, Plan de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, a cuatro años de su intervención con las familias que viven en los asentamientos irregulares y con graves problemas socio-habitacionales, poniendo especial énfasis en su experiencia en el “barrio Las Cabañitas”.

Hipótesis de investigación:

-El Plan Juntos que intentó lograr una cierta integralidad en sus repuestas no ha logrado articular las Políticas Sociales en torno a las políticas socio-habitacionales.

-Los objetivos y líneas de acción diseñados en el Plan Juntos, aún no se ajustan en su totalidad a la realidad de los barrios en los cuales intervienen, en particular al de “Las Cabañitas”.

¹ Según lo planteado por Friederich Engels: “*el problema de la vivienda es ante todo el de su penuria*”, (...); *lo que hoy se entiende por penuria de la vivienda, es la particular agravación de las malas condiciones de habitación de los obreros a consecuencia de la afluencia repentina de la población hacia las grandes ciudades; es una subida formidable de los alquileres, una mayor aglomeración de inquilinos en cada casa, y para algunos la imposibilidad total de encontrar albergue. (...) no afecta solo la clase obrera, sino igualmente a la pequeña burguesía.* (1887:14). Y esta penuria no es la falta de viviendas para habitar sino la dificultad que tienen determinados sectores de la población de acceder a ella, quienes tienen sólo su fuerza de trabajo para reproducirse en la sociedad capitalista.

-Los recursos con los que cuenta el Plan limitan un mejor funcionamiento para el logro de sus objetivos.

Objetivos que orientan el presente trabajo

Objetivo General:

Profundizar en el conocimiento y análisis sobre el funcionamiento del nuevo plan de vivienda denominado, Plan de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, dirigido a subsanar la situación de vivienda de los sectores más desfavorables de la sociedad actual.

Objetivos Específicos:

- Reflexionar acerca de la problemática de la vivienda que enfrentan los sectores más vulnerables.
- Analizar los alcances del Plan Juntos particularmente en el barrio las Cabañitas como respuesta a los sectores de extrema pobreza.

Aspectos Metodológicos:

En cuanto al diseño metodológico que se utilizó para la realización de este trabajo, (si bien se planteó el aporte de algunos datos en relación a la metodología cuantitativa), predominaron los aportes de la metodología cualitativa. A través de la búsqueda y revisión de la literatura en los aportes que existen del fenómeno social interesado en investigar dentro de cada uno de los capítulos (publicaciones, leyes, revistas, sitios web, etc.). También se realizó una serie de entrevistas: entrevistas en profundidad a informantes calificados, técnicos y representantes del Plan Juntos, integrantes de la UdelaR que colaboraron a través del Programa Integral Metropolitano (desde ahora PIM) los cuales brindaron muchas de las características (sociales, demográficas, etc) del barrio Las Cabañitas; así como también información sobre el inicio de la intervención del Plan, la población beneficiaria y de los demás actores sociales y políticos participantes. Para poder contar con el testimonio de los vecinos, se tomaron como fuentes secundarias, por un lado la sistematización audiovisual realizada por dos Trabajadoras Sociales del PIM, donde se cuenta la experiencia realizada por el Plan en este barrio; y por otro lado, para contar con las palabras de las autoridades del mismo se contó con el aporte de la investigación realizada por estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social en otro barrio donde se está interviniendo (Luis Batlle Berres), los cuales jugaron un papel de relevancia para lo que aquí interesó estudiar.

Capítulo I: “La Vivienda Adecuada y su construcción como uno de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

1.1. Definiciones previas:

Para iniciar este segmento nos detendremos en algunas definiciones previas de conceptos que generalmente aparecen como sinónimo o nombrando las mismas cosas:

Vivienda:

*“Se considera una vivienda a cualquier recinto, separado o independiente, construido o adaptado para el albergue de personas. Se clasifican en particular o colectivas, teniendo en cuenta el tipo de hogar que las ocupa”.*²

Hábitat:

En sentido amplio, que implique satisfacción de necesidades físicas y sociales asociadas al territorio de la vida cotidiana. En este sentido el Hábitat trasciende el techo propio y los servicios tradicionales de agua, saneamiento, etc., para incluir las necesidades socio-culturales, socio-económicas y socio-políticas. (Di Paula, 2001: s/d).

Hogar: *“Grupo de personas residentes en la misma vivienda familiar”.*³

En los últimos años se han adoptado en diversos órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas una serie de medidas concretas para aplicar de manera efectiva los derechos económicos, sociales y culturales. Entre ellas figuran la creación en 1987 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la designación por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de relatores especiales sobre cuestiones tales como el derecho a una alimentación adecuada, la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, la extrema pobreza y el fomento de la realización del *“derecho a una vivienda adecuada”*.

Este último, es uno de los derechos económicos, sociales y culturales⁴ que han sido objeto de una atención y un fomento cada vez mayores, no solo por parte de los órganos de derechos humanos, sino también del Centro de las Naciones Unidas para los

² En: http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech_PRINC_DEFINIC_UTILIZADAS.pdf, consultado el 15/01/2013

³ En: http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech_PRINC_DEFINIC_UTILIZADAS.pdf, consultado el 15/01/2013

⁴ En el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes reconocen: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuad para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de la condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm>

Asentamientos Humanos (Hábitat). Esto comenzó por la proclamación del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar en 1987 y la aprobación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1988.(Naciones Unidas: 2002)

En todas partes se considera que el acceso a la vivienda adecuada es una de las necesidades humanas fundamentales. Por ese motivo, el derecho a una vivienda ocupa un lugar más destacado que nunca entre los temas de derechos humanos de que se ocupa las Naciones Unidas. Esta establece que:

...el derecho a una vivienda adecuada está reconocido universalmente por la comunidad de países, (...); todos los ciudadanos de todos los Estados, por pobres que puedan ser, tienen derecho a esperar que sus gobiernos se preocupen de sus necesidades en materia de vivienda y acepten una obligación fundamental de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos. (Naciones Unidas, 2002:4)

La Estrategia Mundial define a la vivienda adecuada como:

...disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, una estructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. (Naciones Unidas, 2002:4-5)

Según la Plataforma Internacional de los Derechos Humanos (PIDHDD):

...el derecho a la vivienda adecuada va más allá de contar con cuatro paredes y un techo. Implica contar con un espacio donde desarrollarse con dignidad, adecuado a la vida de las personas, potenciando sus capacidades y permitiendo su desarrollo. La vivienda adecuada trasciende el espacio cerrado: está en un contexto y su relación con el entorno hace del hábitat una consideración fundamental a la hora de abordar los elementos para hacer posible el respeto y goce de este derecho. (PIDHDD, 2009:9)

La vivienda constituye uno de los principales satisfactores de las necesidades humanas y el derecho a su acceso es reconocido por la Ley en nuestro país, por lo que la misma tiene un carácter social.

La Constitución de la República (1997), garantiza el acceso de toda persona a una vivienda digna, para lograr su desarrollo integral. Así es establecido en el Art. 45 de la Carta Magna: “*Todo habitante de la República, tiene derecho a gozar de una 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”.

La vivienda de interés social, además de satisfacer una de las necesidades básicas (protección y subsistencia), es el espacio indispensable para la reproducción de la fuerza de trabajo.

En mucho de los instrumentos que reconocen el derecho a una vivienda adecuada se señala que se trata de un derecho que corresponde a “todos”. Es un derecho que asiste a todo niño, mujer u hombre en todas partes. En el párrafo 1 del Art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama que:

...toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuada que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.⁵

También se debe destacar, que el acceso a una vivienda adecuada y segura refuerza de manera considerable la posibilidad de que las personas disfruten de otros derechos.

Conjuntamente con lo recalcado anteriormente podemos decir que, la vivienda es la base a partir de la cual se amplían posibilidades. Por ejemplo, el carácter adecuado de la vivienda y otras condiciones de vida se hallan en estrecha relación con la posibilidad de disfrutar del derecho a la higiene ambiental y al nivel más alto de salud física y mental que sea posible alcanzar. La Organización Mundial de la Salud ha señalado que la vivienda es el factor ambiental que más influencia tiene sobre las condiciones de enfermedad y el aumento de tasas de mortalidad y morbilidad.

El acceso a una vivienda por parte de los sectores de bajos ingresos y más vulnerados es una de las dificultades más importantes que atraviesa la coyuntura actual, según cifras del INE sobre el último censo 2011, en Uruguay existe un total de viviendas de 1.389.740, de las cuales 1.136.564 están ocupadas y 253.176 están desocupadas. Con un total de población de 3.286.314.⁶

Estos sectores además de carecer de una vivienda adecuada, viven en condiciones precarias, sin acceso a servicios básicos, enfrentando inseguridad, violencia, y exclusión lo

⁵ En: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/humor/dudh/dh25.html> , consultado el 20/01/2013

⁶ En: <http://www.ine.gub.uy/censo2011/index.html> , consultado el 1/02/2013

que hace que su derecho a una vida digna este lejos de ser alcanzado. En especial, y en mucho de los casos, son las mujeres quienes sufren estos impactos de violencia tanto doméstica como urbana y, numerosas veces, no tienen alternativas habitacionales para poder abandonar el hogar.

En relación a lo establecido, nuestro país no es ajeno a esta situación, ya que éstas condiciones involucran a miles de personas viviendo en asentamientos precarios, expulsados de las zonas céntricas donde se concentran los servicios, por no poder tener condiciones económicas de vivir en la ciudad consolidada.

A pesar de existir diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que establecen formas de exigir el derecho a la vivienda, la realidad es más compleja y existen predisposiciones, tendencias que obstaculizan este cumplimiento.

En relación a lo anterior y según un informe establecido por SERPAJ:

“Se puede destacar como un factor obstaculizador, el crecimiento sostenido de los niveles de urbanización, con un incremento del déficit de vivienda. También cabe resaltar la especulación inmobiliaria y la segregación urbana”. (Dede, 2008:157)

Ahora bien, para poder hablar de este derecho y entender la evolución histórica del mismo como uno de los DDHH, se considera necesario hacer mención a las tres etapas evolutivas conocidas como las tres generaciones de los derechos.

1.2. Las Tres Generaciones de los Derechos

Para situar las etapas que son consideradas como claves para muchos autores en la evolución de los derechos, se hará mención dentro de la primera generación, a la distinción esencialmente elaborada por Marshall de las dimensiones que incluye la ciudadanía, derechos civiles, políticos y sociales en los siglos XVIII, XIX, y XX respectivamente. (Marshall: 1949)

Marshall apunta al problema de la desigualdad social al concepto de la pertenencia plena a una comunidad, que según este autor no entra en contradicción con las desigualdades que distinguen los niveles económicos de la sociedad. La desigualdad del sistema de clases es aceptable solo cuando se reconoce la igualdad de ciudadanía.

En este sentido, la ciudadanía es para Marshall: *“aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”.* (Marshall, 1949: 37)

El autor, presenta el proceso de construcción de la ciudadanía como un proceso en continua evolución, progresivo, de acumulación de derechos, que si bien se origina con el capitalismo naciente, garantizando derechos muy necesarios a éste, sigue su camino inexorablemente.

Se trata, por lo tanto, de una evolución histórica en la cual se fueron acumulando derechos (civiles, políticos y sociales); y es dentro de esta primera generación de derecho, que Marshall entiende por “derecho civil” aquellos derechos necesarios para la libertad de la persona, la expresión, de pensamiento y religión, a la propiedad, al sufragio a establecer contratos válidos y por último, a la justicia. Este último derecho es esencial interés para el análisis del movimiento de DDHH; “*se trata del derecho a defender y hacer valer un conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales*”. (Marshall, 1949: 23)

En un segundo plano se encuentran los “derechos políticos”, conceptualizados como: “*el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad, como elector de sus miembros*” (Marshall, 1949:23)

En un tercer plano se encuentra el elemento “social”, el cual está relacionado con las instituciones el sistema educativo y las del servicio social.

Los derechos de la primera generación, son reconocidos como el resultado de enfrentamientos y defensa de intereses de una nueva clase de comerciantes que comenzaba a surgir (burguesía) frente al sistema vigente (feudalismo), en los siglos XVII Y XVIII. Esta nueva clase comenzó a luchar por sus libertades, a través de sus triunfos, obtenían privilegios de carácter colectivo que permitían a cada grupo defender sus intereses. Obtuvieron como fruto el reconocimiento y creación de los “derechos del hombre”, hoy identificados como los derechos civiles y políticos: los derechos que garantizan las libertades individuales, la integridad personal, garantías judiciales y la participación política y sirven para proteger al individuo de los excesos del Estado.

Para referirnos a los derechos de la segunda y tercera generación, tomaremos los trabajos elaborados por autores tales como: Victoria Camps (1998), Francisco Bustamante (1993), Fernando Sorondo (1997).

Los derechos de la segunda generación surgen en los siglos XIX y XX, son los reconocidos como los derechos sociales, económicos y culturales en su naturaleza. Las luchas de obreros y campesinos junto a diversas corrientes de pensamiento social, gestaron un clamor en torno a la situación de miseria de las masas urbanas y rurales denominada

“cuestión social”. Es un momento clave en el que se reconoce que las personas no nacen iguales, sino que están determinados por la situación en la que nacen. Se le reclama al Estado que intervenga creando las condiciones para edificar un orden social justo y aseguren a los diferentes miembros de la ciudadanía igualdad de condiciones y de trato garantizando los bienes sociales básicos: incluyendo el derecho a la educación, “vivienda”, protección de la salud, trabajo, pensiones. Son los reconocidos como los derechos a la igualdad.

Los derechos de la tercera generación han comenzado a tener relieve a partir de la segunda mitad del siglo XX (1980). Esta tercera generación apunta al derecho de la calidad de vida de los pueblos, reconocidos como los derechos de la solidaridad. Están relacionados entre otros con: el uso de los avances de las ciencias y la tecnología, la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos, los derechos del consumidor, el libre desarrollo de la personalidad que permita una vida digna.

Los DDHH han sido el fruto de la experiencia histórica:

...es imperativo entender cómo la experiencia vital de los más pobres revela la indivisibilidad de los derechos humanos y lo esencial de la noción de derechos humanos, a saber, la dignidad inherente a cada ser humano sea cual sea su pertenencia social, étnica, su situación económica, su modo de vida.(Dede,2008:s/d)

La libertad, la igualdad y la solidaridad se constituyen a partir de las declaraciones de derechos humanos, como los valores básicos de la vida humana en sociedad.

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. (...); los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, s/d).

Los derechos humanos son universales porque han sido creados para todos los seres humanos y depende de las naciones y los pueblos que ellos sean verdaderamente así, de que sean cumplidos y de que no sean simplemente una teoría.

En este caso en particular, el derecho humano a la vivienda se encuentra en la agenda pública de las organizaciones de la sociedad civil. Pero aún se considera, que falta mucho debatir sobre “qué se trata y cómo se pueden seguir generando medidas” para exigir el verdadero cumplimiento de este derecho.

Capítulo II: Cuestión Social, Estado y Políticas Sociales

El objetivo de este capítulo, es lograr una presentación histórica en general y relacionada al problema de la “Cuestión Social, Estado y Políticas Sociales”; para luego poder dar paso al siguiente tema sobre las diferentes políticas de vivienda en nuestro país, en el sentido de poder ir entendiendo así, la esencia del fenómeno en cuestión.

El concepto de la Cuestión Social fue utilizado primeramente en Europa en la tercera década del siglo XIX, por críticos de la sociedad y filántropos políticos. Adquiere su mayor significación con el surgimiento del capitalismo, con la conformación de un mercado único que se consolida con la Revolución Industrial por la relación desigual entre capital y trabajo ante un mercado autorregulado y la constitución del trabajo asalariado subordinado en esa relación, donde los obreros se encuentran al servicio de los poseedores de los medios de producción, producto de las desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas en ellas existentes. Cuando los grupos sociales comienzan a problematizar situaciones y se organizan para exigir una respuesta a éstas, obligando así, a incluir sus demandas en la agenda pública, poniendo en riesgo la estabilidad del sistema social existente, hablamos de “cuestión social”.

La Cuestión Social es para Alejandra Pastorini:

...un conjunto de problemas sociales y económicos que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la Sociedad Capitalista. Se relaciona directamente a las propias secuelas del orden burgués, es decir se refiere a los aspectos derivados del proceso de constitución y desarrollo del propio capitalismo.
(Pastorini, 2002:1)

Es decir, ésta condiciona directamente la vida social y sus manifestaciones se desarrollan de diferente manera a través de determinados momentos históricos y con características propias, al decir de Netto: “*por el nivel de socialización de la política o por las estrategias del propio capitalismo*”. (1992:15)

Frente a esta situación, la clase trabajadora comenzó a realizar reivindicaciones ante la acelerada acumulación del capital en manos de la burguesía. Esto se constituía en una amenaza para mantener el orden, por lo tanto el Estado se ve demandado como un actor principal, instrumentando políticas que atenderán algunas manifestaciones de la cuestión social. En este sentido, Marilda Iamamoto la define como: “... *expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la*

sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del Estado y la Sociedad”. (1997:91-92)

En este contexto, el Estado liberal se constituye en el soporte más importante del Capitalismo que legitima un orden y una clase social. Siguiendo con Netto (1992), el autor plantea que se registran cambios en la estructura social y el mercado pasa progresivamente a ser la instancia en la cual se realiza la regulación económica. Como consecuencia la desigualdad y la pobreza creciente se convierten en claras expresiones de la Cuestión Social. En tal sentido, ésta desde sus primeras manifestaciones, se presenta vinculada a la cuestión del trabajo, a la organización y movilización de la clase trabajadora.

Una creciente industrialización formó núcleos de poblaciones inestables y en situación de pobreza. De acuerdo a Alejandra Pastorini (2002), generó no solo la miseria desde el punto de vista material sino también moral. Con la consolidación del sistema capitalista, esta población fue perdiendo espacios de reconocimiento de sus derechos tanto civiles como laborales, disminuyendo su calidad como ciudadano. Sin embargo, la clase trabajadora fue generando sus propios espacios de lucha los cuales la legitiman y configuran un panorama histórico-social que ha sido fuente de innovadoras medidas y acciones por parte de actores sociales, como ser el Estado a través de las Políticas Sociales.

Acorde a estas situaciones conflictivas:

...la cuestión social comienza a tomar estado público, las medidas para enfrentarla serán pensadas como mediación entre la sociedad civil y el Estado, que refleja su doble característica de coerción y consenso, de concesión y de conquista. (Pastorini, 1997:70).

Luego de realizar un análisis más general de la cuestión social y de sus orígenes podemos decir que en Uruguay:

La cuestión social⁷ surge a principios del siglo XX con el surgimiento de la conciencia de los trabajadores como clase con fuerza, a partir de sus reivindicaciones laborales, y de la forma en que el Estado se hizo eco en ellas, o bien en que los partidos políticos buscaron obtener la adhesión obrera. (Goyeneche, 2003:46)

⁷ En la última década del siglo XX y hasta la actualidad se ha desarrollado una fuerte discusión acerca de preguntarse si hay una nueva “Cuestión Social”, si hay nuevas expresiones de la vieja o si sigue vigente la misma. En palabras de Netto: “No hay ninguna “cuestión social” nueva, lo que hay es que la vieja causalidad encuentra hoy una sociedad donde el trabajo es cada vez menos necesario para la reproducción del capital (...). En una sociedad que no dejó de ser capitalista ni industrial, las expresiones de la cuestión social son mucho más difusas, amplias e involucradas que las expresiones antiguas. (...); en este cuadro el viejo antagonismo capital – trabajo implica expresiones nuevas de lo que llamábamos cuestión social”. (Netto, 2002:24)

Ahora bien, para poder lograr entender las orientaciones y los debates actuales sobre Cuestión Social, el Estado y las Políticas Sociales en Uruguay, debemos referirnos a los anteriores modelos que existieron como, el **Estado de Bienestar y Estado Neoliberal**.

Según Karl Marx y Friedrich Engels, el Estado:

...es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes y en la que se condensa toda la sociedad civil de una época, se sigue de aquí que todas las instituciones comunes tengan como mediador al Estado y adquieren a través de él una forma política. (1968: 72)

En base a lo planteado anteriormente podemos decir que hoy en nuestro país, el Estado la nación, la sociedad civil, la familia, el trabajo, la ciudadanía han sufrido profundos cambios heredados desde el siglo pasado en un Estado de Bienestar.⁸ En este sentido podemos señalar que éste, surge como consecuencia de un proceso histórico-socio-político; luego de la segunda guerra mundial los países asumieron tanto en Europa como América, la cuestión social, buscando remediar la misma por medio de la implementación de políticas sociales.⁹

En nuestro país, el Estado de Bienestar empezó a desarrollarse en el marco del primer Batllismo, fue creado para atender a una distribución de población históricamente concreta, y con una estructura de riesgo históricamente concreta.

En ese período, predominaba un modelo de acumulación Keynesiano-fordista el cual se caracterizó por una:

...organización taylorista de la producción-total separación entre concepción y ejecución del proceso de trabajo y por una integración maciza de los trabajadores en la sociedad de consumo a través de la indexación de los aumentos de salarios a los niveles de productividad. Esta redistribución de las ganancias de la productividad fue obtenida por dos vías fundamentales: el aumento de los salarios y por la expansión de los salarios indirectos. (De Martino, 2001:3).

Poseíamos por lo tanto, un Estado con una función reguladora e intervencionista en la producción de los servicios y del comercio; una redistribución de los ingresos y de los frutos del aumento de la productividad del trabajo; un mejoramiento en el nivel de vida y en las demandas de los trabajadores; y niveles importantes de movilización social,

⁸ El Estado de Bienestar: "Estuvo articulado a lo social y público más que a las dimensiones de la naturaleza y la cultura ancladas en los procesos familiares. Las intervenciones propias del Estado de Bienestar (...), apostaron a que en una sociedad democrática, interdependiente, la familia también sería más democrática, cooperativa y autocontenida, a partir de los reconocimientos de los derechos individuales de sus miembros, especialmente de las mujeres y de los niños". (Lasch en De Martino, 2001:9)

⁹ Las Políticas Sociales son entendidas como: "el conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y los servicios sociales. (Laurell, 2000:235)

vinculados al Estado, muchas veces a través de mecanismos corporativistas. Señala Fernando Filgueira (1998), que en la primera mitad del siglo XX un modelo particular de la política Keynesiana, fue el modelo de sustitución de importaciones, donde el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Esta prosperidad, producto del desarrollo económico, permitió sostener un fuerte sistema de Políticas Sociales, que descansaba en cuatro pilares fundamentales: el sistema de seguridad social, la salud pública, las leyes y decretos laborales y por último la educación. (Filgueira y Filgueira: 1994)

Dentro de este modelo, según Ximena Baraibar (2003), las Políticas Sociales se caracterizaban por ser de carácter centralizadas, sectoriales y universales; y reforzaron el proceso de acumulación siendo encaradas básicamente como: *“una dimensión de la inversión y no del gasto”*. (Vilas en De Martino, 2001:3).

En lo que refiere a las políticas de bienestar, éstas presentaron un desarrollo limitado, orientado a los sectores urbanos y con una cobertura preferencial para los sectores integrados al mercado de empleo formal. Los trabajadores rurales y aquellos empleados en el mercado informal se vieron excluidos de estos sistemas de protección.

A partir de la segunda mitad del siglo XX se produjo un proceso de crisis que llevó a un deterioro de las condiciones de vida de la población, debilitando la calidad de vida generada en el modelo de protección social imperante.

Estas problemáticas repercuten en los sectores más vulnerables de la sociedad, y particularmente en aquellos que nacen y crecen en situación de pobreza. Es a partir de éstas manifestaciones de la cuestión social, que los lazos se van tornando difusos y la cohesión social comienza a fragmentarse.

El Estado interviene en la cuestión social fragmentando y tratando de dar soluciones fragmentadas a las diferentes problemáticas de forma particular sin entender que la cuestión social debe ser entendida en la totalidad.

A partir de fines de los años 70 y principio de los 80 se produce una serie de reestructuraciones que dan lugar a una fase de acumulación caracterizada por la globalización del capital, una extensión de la esfera autónoma del mercado en deterioro de la acción estatal y el hundimiento del mundo laboral fordista; se presenta una profunda crisis de los espacios de integración (familia, escuela, trabajo) que amenazan con una *“ruptura social”* (Commaille en Pastorini: 2001). También se produce una serie de cambios estructurales y económicos.

En este proceso el Estado pierde capacidad de protección y de atención a la cuestión social, redefiniendo el estilo de las políticas sociales; por la cual las políticas de corte Keynesiano-fordista empiezan a ser modificadas en base a Políticas Neoliberales. El “modelo neoliberal” se caracteriza actualmente por la desregulación de la economía, por la autonomía del sector financiero, el desmantelamiento del sector público y por el abandono de las funciones estatales de promoción e integración social.

Las políticas sociales pierden su función integradora y son concebidas como transitorias, actuando en situaciones límites, de “extrema pobreza y riesgo social”. El cambio de paradigma producido en este nuevo modelo, se traduce en las transformaciones de políticas centralizadas, de caracteres sectoriales e universales a políticas de privatización o tercerización de servicios, focalización y descentralización, y de políticas administradas por el Estado a la delegación de funciones en el sector privado.

Se trata de focalizar: al segmento determinado de la población (que se entiende “focalizado”), más carenciados entre los de menores ingresos y con base de activos más reducida. (Fernández Faingold: 1992)

En ese período el Estado respondió a la cuestión social, mediante un proceso de focalización del gasto social público a través del diseño de programas sociales selectivos contra la pobreza. Esta nueva modalidad manifiesta como consecuencia una abierta segregación social que provoca una acentuación extrema de la desigualdad y la pobreza; no atacando las situaciones que las afectan.

En las relaciones del trabajo se dan cambios y los sistemas de protección de los sectores más vulnerables, que despolitiza la situación de pobreza, volviendo a portar dichos sectores la responsabilidad de su miseria, y aparecen como peligrosos para el resto de la sociedad. He ahí cómo la convergencia de los problemas del empleo, se juntan con el abandono político por parte del Estado hacia quienes más necesitan mecanismos compensadores de la disminución del ingreso sufrida. (Portillo: 2000)

Las políticas y programas sociales, colocan a la población pobre en el lugar de carenciados, no portador de derechos, donde como expresa claramente Robert Castel: *“los fragmentos de una biografía quebrada constituyen la única moneda de cambio para acceder a un derecho. No es cierto que éste sea el trato adecuado para un individuo que es un ciudadano integral.”* (1997: 477)

Se ve claramente el traspaso de las obligaciones del Estado hacia la ciudadanía, es decir, que existió una desresponsabilización por parte del mismo, éste buscó integrar a los

sujetos en el mercado de trabajo como solución óptima, pero cuando el desempleo es involuntario, estas políticas fueron ineficientes totalmente.

El crecimiento cuantitativo de una población que aparece como excedente, toma nuevas formas de expresión, por lo que se habla de conceptos como “exclusión social”.¹⁰ Los pobres y la situación de pobreza son representados como violentos y amenazadores de la seguridad personal y de los bienes de los grupos más favorecidos. (Baraibar, 1999).

Las políticas sociales comienzan a atender a estos sectores con políticas focales, lo que implica, como analiza claramente Ximena Baraibar (1999), este cambio en la protección institucional (no atender a los trabajadores sino a los que están fuera de él) es otro síntoma de cómo el trabajo está cambiando de un mecanismo de integración a uno de exclusión.

El derecho a vivir en la ciudad es de quienes comparten las representaciones dominantes de ciudadano, los demás están excluidos.

A partir de ello, las familias pobres entretienen estrategias de sobrevivencia, en el que la vivienda ocupa un lugar privilegiado en estas habilidades de reproducción, donde la misma sobredetermina a la propia organización familiar. El neoliberalismo, en sus supuestos de que una sociedad desigual fomenta la competencia y la superación personal y exacerbación individualista, coloca a amplios sectores de la población fuera del mercado, en contextos de reducción de los sistemas de protección estatal.

En el modelo estatal de corte neoliberal, el acceso a la vivienda pasa a ser un “problema del individuo”, debiendo resolverlo en el mercado, por el libre juego de la oferta y la demanda, lo que es un derecho social, pierde la característica de tal, para convertirse en otra mercadería.

Hoy día la cuestión social tiene determinadas características, de acuerdo al momento histórico y a las variables coyunturales, tales como el aumento de la exclusión social, el empobrecimiento de la población, la tercerización y precarización del mundo del trabajo, así como un aumento del desempleo y de los sectores desprotegidos y expulsados del mercado formal de trabajo al informal; estos y otros problemas sociales y transformaciones en el mundo del trabajo que se han venido dando, constituyen algunas de las manifestaciones de la cuestión social, los cuales son la expresión fenoménica de una crisis estructural de un sistema de acumulación capitalista reinantes en la actualidad. Un claro

¹⁰ “La exclusión social” es un fenómeno que articula diferentes dimensiones. Es innegable la dimensión económica, fundamentalmente vinculada al mundo del trabajo (inscripción formal o falta de participación en el mercado laboral), pero es un fenómeno que trasciende estos elementos. Implica también fragilidad en los soportes relacionales, representaciones de lugares sociales asignados y asumidos y dificultades en el ejercicio de derechos”. (Baraibar, 1999: 84).

ejemplo de esto, en nuestro país se dio en los años 90 y sobre todo en la crisis económica y social del 2002 ya que se encrudeció la pobreza¹¹ y la exclusión, situación que se ha revertido, aunque parcialmente.

Los efectos de la última crisis (2002), sobre el sistema económico, provocaron un fuerte aumento del desempleo y una gran caída del ingreso en los hogares, deteriorándose tanto el ingreso corriente como la capacidad de generar recursos. Debido a esto y a las formas de fragmentación y vulnerabilidad social que existen en Latinoamérica y en particular en el Uruguay, se han ido creando fronteras sociales que conllevan una disminución en las oportunidades de interacción entre individuos de diferente origen socio-económico. Una consecuencia importante de estos procesos se ve manifestada a través de diversas formas de segregación residencial.¹² Es aquí donde se agrava la problemática de las familias que habitan en los asentamientos de Uruguay (tema que será desarrollado más adelante), fenómeno social y multidimensional. Estas familias se encuentran vulneradas en sus derechos (como por ejemplo el de la vivienda); y necesidades básicas insatisfechas, y en mucho de los casos, no poseen estímulos adecuados para el ejercicio de la ciudadanía.

Según un informe de la CEPAL (2013), sobre el panorama social de América Latina, en Uruguay, las personas en situación de pobreza e indigencia alrededor del 2002, presentaba un índice de pobreza de unos 15,4 % y unos 2,5 % de indigencia, en el año 2010 la pobreza descendió a un 8,6% y la indigencia a un 1,4%, mientras que un año después, 2011, la pobreza continuó descendiendo a una cifra de 6,7 % y a un 1,1% la indigencia.¹³

Luego de realizar una síntesis sobre como se ha venido desarrollando la situación socio-económica en nuestro país; en el siguiente punto haremos mención a las políticas de vivienda que existieron y las que existen actualmente, para atender a todos los sectores de la población, y qué en cierta medida, “intentan” dar respuestas y alternativas para llevar adelante el cumplimiento del derecho a la vivienda.

¹¹ Para Carmen Terra, la pobreza es: “un fenómeno (...), que refiere a la desigualdad estructural por la cual determinados sectores sociales son sometidos a condiciones de vida intolerable. (...), supone: marginación económica, política y social; ingresos insuficientes para cubrir los requerimientos familiares normales y que llegan a afectar la misma subsistencia; carencia en insumos básicos de alimentación, salud, vivienda y servicios elementales (luz, agua, saneamiento); deterioro global de las condiciones y calidad de vida; descaecimiento de la salud física y psicológica del individuo afectando su desarrollo personal”.(1995:87)

¹² Se refiere: “a la ubicación diferencial de los diversos sectores sociales en el territorio; (...), debe entenderse como la materialización de complejas relaciones sociales asociadas indisolublemente a la estructura social y la distribución de la riqueza”. (Fostik, 2005:10)

¹³ En relación a ese eje, también se considera importante mencionar el estudio del autor Gustavo de Armas (2008), sobre las variaciones que ha tenido en el tiempo la pobreza en nuestro país, donde el mismo afirma que; entre 1986 y 1994 se observa una reducción de la pobreza, entre 1995 y 1999 se prueba un estancamiento; en el 2000 y el 2004 aumenta la pobreza y desde 2005 y 2008 se percibe un descenso de la misma.

2.1. Presentación histórica de las Políticas de Vivienda en Uruguay

Desde una perspectiva histórica, la vivienda en Uruguay ha formado parte del imaginario colectivo como una forma de ciudadanía en términos de integración a una cultura nacional. Desde una perspectiva política, el Estado impulsó la oferta de vivienda como parte de una orientación definida en términos de bienestar, las Políticas de Vivienda con criterio social fueron fundamentos del Estado de Bienestar.

Nuestro país tiene una larga trayectoria en materia de políticas habitacionales, desde la lejana creación del Banco Hipotecario¹⁴ a principio del siglo XX; la legislación inquilinaria que se desarrolló también en esas épocas, la consagración del derecho a la vivienda; la creación del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE); la denominada Ley de Serrato, hasta la sanción en diciembre de 1968 de la Ley 13728, entre otros.

De esta manera se puede decir, que la forma de acceso a la vivienda de las clases populares desde fines del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, fue la autoconstrucción en predios ubicados en la periferia por programas inmobiliarios o municipales de fraccionamiento, a través del alquiler de una vivienda o de una pieza en un conventillo, o autoconstruyendo en la periferia.

Es así que, una de las primeras políticas públicas para el acceso a viviendas de interés social surge el 13 de julio de 1921 con la Ley 7.395 conocida como “Ley Serrato”, a través de la cual se otorgaban préstamos individuales para la adquisición de vivienda para trabajadores formales afiliados a las Cajas de Jubilaciones a través del Banco Hipotecario del Uruguay.

A partir de los años 30 y hasta mediados del siglo XX la política del Estado en materia de vivienda continuó en la línea mediadora entre el capital y el trabajo, siendo su principal función la de agente redistribuidor.

El 19 de noviembre de 1937 la Ley 9.723 crea el Instituto Nacional de Vivienda Económica (I.N.V.E.), para la construcción de viviendas populares, siendo éste un instrumento lento y poco eficaz de producción de viviendas para los sectores asalariados, ampliando su producción a lo largo del tiempo, sin llegar a los niveles óptimos. Esta política habitacional era realizada a través de la construcción de complejos habitacionales,

¹⁴ Cabe mencionar como un dato: que en 1892 se crea BHU con criterio de banco de fomento social a la vivienda.

mayoritariamente, de buena calidad aunque de carácter masivo (reproduciendo modelos europeos de producción habitacional) y en zonas periféricas. (Terra: 1971)

Conjuntamente a la construcción pública de viviendas de interés social, para sectores asalariados, se construyeron, en forma residual, planes habitacionales municipales, para familias de bajos ingresos, fundamentalmente inmigrantes rurales, con carácter asistencialista y normativo, buscando disciplinar a los sectores populares, que fuera del mercado de trabajo, fueron resolviendo sus viviendas en forma precaria, apareciendo para la sociedad integrada como peligro a la cohesión, salud pública y moral dominante.

Estas viviendas, conocidas como “Unidad Habitación” se intercalaron con la construcción de “viviendas de emergencia” fundamentalmente para la erradicación de “cantegriles”.

Las viviendas de emergencia suponían unidades mínimas, de carácter “transitorio”, en algunos casos con techos semi-cilíndricos de fibrocemento, que se planteaban como “plan de recuperación” aspirando a incorporar a inmigrantes rurales a la vida urbana, “trasladándolos a una vivienda mejor, una vez adaptados al medio nuevo en que viven. (Cecilio, 1999: 33)

A partir de la segunda mitad del año 1950, la economía uruguaya entra en un período de estancamiento, los problemas sociales, y en particular el problema de la vivienda, se agudizaron.

A partir de 1961 BHU, con algunos signos de desfinanciamiento, comenzó a construir con préstamos del BID. Durante este período las políticas de vivienda en Uruguay seguían orientadas principalmente hacia la clase media, a través de una línea de crédito ofrecida por el Banco Hipotecario del Uruguay para la obtención de vivienda. Los créditos se ofrecían a largo plazo y a un interés nominal del seis por ciento. (Conti de Queiruga: 1986)

En materia de préstamos, (principal medida desarrollada), se puede observar que los mismos no favorecieron a los sectores más vulnerables de la población, sino que: *“beneficiaron sustancialmente a los sectores medios y medios altos que podían afrontar el pago de los mismos”*. (Filgueira, 1994:55)

En respuesta a la situación particular de la vivienda en el país, el gobierno de la época creó una “Comisión de Investigaciones y Desarrollo Económico” (la CIDE) que núcleo agente del gobierno y académico, para que realizara un estudio de los problemas habitacionales. El resultado de dicho estudio estimó el déficit de vivienda en 85.000

unidades. Las actuaciones directas del Estado en materia de vivienda continuaban siendo reducidas y se limitaban a la construcción de viviendas por parte del INVE.

Es a raíz de los cambios socio-demográficos y principalmente por la crisis política y económica que se vivía en la década del 60, que el problema del acceso a la vivienda se hace ampliamente dificultoso.

Haciendo referencia a la situación de la vivienda que se vivía en el ámbito rural, se destaca la creación en 1967 del Movimiento Pro-Eradicación de la Vivienda Insalubre Rural MEVIR, fue creada por ley a impulsos del Dr. Alberto Gallinal con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural y más adelante amplió su objetivo a pequeños productores.

Dando respuesta a la crisis habitacional, se crea el 17 de diciembre de 1968 la Ley Nacional de Vivienda N° 13.728; ésta fue modificada posteriormente numerosas veces. Recogió postulados y propuestas de la CIDE, sólo a raíz del trabajo de la CIDE se logró un ángulo adecuado para enfocar la política habitacional; propone un alcance universal, la necesidad de la planificación quinquenal y la acción estatal permanente. (Terra: 1971).

En ese contexto, dicha Ley marcó una nueva etapa en la historia de la vivienda social en Uruguay y dio paso a nuevas modalidades de construcción de viviendas en el país, de las que se destaca la modalidad dirigida a los sectores de medianos y bajos ingresos: la “*cooperativa de vivienda*” por *autoayuda o ayuda mutua*, que significó la construcción de un número importante de viviendas, a un bajo costo, de buena calidad y con un fuerte tejido social de solidaridad y organización popular. Además representó la primera iniciativa real para una política de vivienda social por parte del Estado.

Ligado a esto, también se crea en 1970 la Federación Unificadora de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM). Dicha Federación reunió a todas las cooperativas de vivienda por el sistema de ayuda mutua del país, transformándose en poco tiempo en un movimiento social poderoso en la historia uruguaya contemporánea.

Entre 1970 y 1973 miles de familias de origen obrero se organizaron en cooperativas, con el asesoramiento técnico de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) reglamentados en la Ley de Vivienda. (FUCVAM: 1998)

Como otro de los instrumentos que estableció la Ley 13.728, se destaca la implementación de una política de subsidios a la vivienda para posibilitar el acceso a los sectores de nivel socioeconómico bajo. Se creó la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), para cumplir tareas de planificación y promoción en materia de vivienda.

- A partir de 1972 en el modelo actual en las Políticas de Vivienda, se empiezan a construir “viviendas de emergencia” para sectores de extrema pobreza, de escasas condiciones edilicias y bajos costos.

2.2. Situación de la vivienda en Uruguay entre 1973 y 2004:

Como un acontecimiento histórico en este período y en el que no podemos dejar de mencionar, es que el 27 de junio de 1973 luego que el actual presidente, Juan María Bordaberry disuelve las Cámaras con el apoyo de las Fuerzas Armadas, lo cual interrumpe la tradición democrática uruguaya; el Uruguay se vio envuelto en un período de 12 años de “dictadura militar”, gobiernos autoritarios, grupos violentos y guerrilleros lo que provoca un estancamiento económico y fuerte crisis política.

Las Fuerzas Armadas detuvieron a dirigentes de izquierda y a otros ciudadanos sin posición política durante todo el tiempo que duró la dictadura militar, es decir, hasta 1985, así como también (durante breves lapsos) a distinguidos dirigentes de los partidos políticos tradicionales como Jorge Batlle Ibáñez y Luis Alberto Lacalle de Herrera, quienes posteriormente serían Presidentes de la República con la vuelta a la democracia, entre otros. (Martínez: 2005)

En 1974 se crea en plena dictadura, el Ministerio de Vivienda y Promoción social, como órgano especializado en materia de vivienda que parecía ajustarse al espíritu y orientación general del mencionado Plan nacional. Se le adjudicaron funciones referidas a la elaboración de una política nacional del sector, tareas de planificación, investigación técnica, coordinación y financiamiento en el campo de la construcción. (Midaglia, 1992)

El nuevo Ministerio atendió a sectores de extrema pobreza, buscando integrarlos a la sociedad, mediante programas de viviendas de bajos costos, con el acompañamiento de Asistentes Sociales y Maestros, lo que en contextos de dictadura, debe leerse como control social y disciplinamiento. No obstante ese Ministerio tiene una vida corta hasta 1977, año en que comienza una etapa de liberalización de la política habitacional, rigiéndose por criterios economicistas, atentando ferozmente contra los principios de la Ley de Vivienda.

En este período también se aprobó la Ley 14.219 de “libre contratación de arrendamientos urbanos”. Esto afectó en forma profunda la configuración del mercado inmobiliario uruguayo, marginando y segregando a los sectores de escasos recursos.

Haciendo referencia a estos sectores, podemos mencionar que es en este período que hacen aparición los primeros “cantegriles”, relacionados al modelo de desarrollo y la migración del campo a la ciudad. Más adelante, en los años 80, se produce un fenómeno similar a éste, denominado “asentamientos irregulares”.¹⁵ (Alvarez Rivadula: 2000)

En 1982 la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)¹⁶, promueve el “Plan 40 Semanas” dirigidos a poblaciones de extrema pobreza, que son realojados desde la Ciudad Vieja a zonas periféricas en tres programas, que clasifican a la población objetivo en “a, b y c” de acuerdo a sus condiciones socio-económicas y culturales, creando complejos homogéneos.

Luego de un larga trayectoria de dictadura, (el 1 de marzo de 1985), se reestablece la democracia, el gobierno retornó a los civiles con la asunción de Julio María Sanguinetti (perteneciente al Partido Colorado). Este período se lo reconoce como la “salida dictatorial y el retorno a la democracia política”.

Prontamente con el segundo gobierno democrático, donde es electo el Dr. Luis Alberto Lacalle (perteneciente al Partido Nacional) comienzan las primeras acciones de Reforma del Estado, con un fuerte impulso neoliberal.

En este período que se conoció como de “transición democrática”, los siguientes gobiernos iniciaron una serie de reformas políticas, económicas y sociales; siendo una de ellas la focalización como ya se mencionó en el punto anterior.

Desde el gobierno municipal de Montevideo, se lleva a cabo el conocido como “Plan Habitacional Aquiles Lanza”, con el objetivo de erradicar los llamados por ese entonces, “cantegriles”. Este Plan solo alcanzó a erradicar el 10% de los asentamientos irregulares, a través de 8 programas, no apostando a la participación y organización de los beneficiarios, utilizando “forzosamente su mano de obra”. (Chavez: 1995)

Luego del retorno a la democracia, la construcción de vivienda por parte del Estado continuó siendo mínima, no habiendo modificaciones importantes.

En la década de los 90, los asentamientos experimentaron un crecimiento explosivo en Uruguay, sólo en la capital Montevideo, y en materia de población crecieron a un ritmo muy acelerado. Del total de asentamientos que existen en el país, más de la mitad están en Montevideo cerca de las posibles fuentes de trabajo.

¹⁵ Los Asentamientos y Cantegriles podrían distinguirse por algunas de las características: “La primera de ellas refiere a los diferentes orígenes de la población de ambos tipos de ocupación. Mientras los cantegriles de la ciudad de Montevideo habrían estado integrado principalmente por personas provenientes del interior del país, la población que habita en los asentamientos proviene mayoritariamente de la propia ciudad”. (Alvarez Rivadula, 2000:13-14)

¹⁶ Actualmente nombrada Intendencia de Montevideo, (IM).

Es en esta década, como se detallará más adelante, que las primeras medidas que se empiezan a implementar desde el Estado para la regularización de los asentamientos existentes, se dan desde la IMM y el MVOTMA; y posteriormente a través del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)¹⁷.

-El 17 de setiembre de 1990 se creó desde la IMM, la “Cartera Municipal de Tierras para Vivienda”, a partir de la aprobación del Decreto N° 24.654 de la Junta Departamental:

...la misma se orienta a formar un estoc de tierra para emprendimientos residenciales, a ser utilizados por la propia Intendencia para sus programas de vivienda, pero también para ser otorgado en uso (...), o vendido a Cooperativas de Vivienda, Fondos Sociales o autoconstructores. (Nahoum, 2002:16)

También está dirigida a la regularización y realojo de asentamientos que posean un nivel de consolidación importante. Esta fue una de las primeras políticas intervenciones estatales que surgieron para atender a los asentamientos irregulares.¹⁸

Continuando con el año 1990, se destaca que además en este período es creado por Ley 16.112 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), que junto con el BHU serán las instituciones del Estado uruguayo encargadas de ayudar a solucionar los problemas de vivienda de la población, tal como está establecido en la Constitución de la República.

La función del Ministerio debe ser orientadora, dando prioridad a la coordinación de los aportes de organismos públicos y privados y apoyando el desarrollo de la iniciativa privada y la libre competencia entre agentes económicos, para optimizar los resultados de las inversiones. (MVOTMA, 1991: 4)

Cada una de estas instituciones quedará con tareas similares en cuanto a la atención de las necesidades de vivienda, pero apuntando a diferentes estratos de la población: el MVOTMA a los de ingresos bajos y medios (inferiores a 60 Unidades Reajustables), mientras el BHU atiende a los sectores de ingresos mayores. El Plan Nacional de Vivienda pasa así a tener dos vertientes: la producción del MVOTMA y la del BHU.

De esta manera, adoptando la opinión de Willem Kok Nim, podemos visualizar que: “*se llega hacer una terrible clasificación y definición de la población uruguay de*

¹⁷ Actualmente nombrado Programa de Mejoramiento de Barrios, (PIAD).

¹⁸ El alcance en la implementación de este programa se ha visto limitado fundamentalmente por la carencia de recursos, aunque también se le adjudican algunas dificultades burocráticas en la gestión.(Nahoum: 2002)

acuerdo al ingreso del hogar: de 0 a 30 UR; DE 30 A 60 UR; de 60 a 140 UR, y de más de 140 UR”. (2010: 43)

Con esto podemos ver que, en las soluciones planteadas por el Ministerio para los hogares de ingresos bajos, primarán los criterios de economicistas y estos entran a prevalecer sobre las necesidades de los integrantes de los hogares: *“no importa si el hogar tiene uno o diez integrantes, todos deberán dormir en la misma pieza si tienen ingresos menores de 30 UR, porque eso es lo que pueden pagar”*. (Kok Nim, 2010: 43)

El MVOTMA es el primer Ministerio creado en lo que se podría denominar la era de la Reforma del Estado. Orienta fundamentalmente sus recursos hacia sectores de bajos ingresos (focalización), implementando como solución el Núcleo Básico Evolutivo (NBE), financiado y “recomendado” por el BID. La focalización en estos grupos sociales es la mayor inversión del Ministerio, siendo subsidiarios los otros programas.

En el período 1996, (hasta el 2000), antes del colapso del BHU, nuevamente se potencia la inversión pública, y se intenta promover y diversificar las posibilidades de inversión privada a través de cofinanciamiento con la banca privada y con el “Plan Fomento de la Construcción” con empresas constructoras.

También en esta etapa, en materia de la regularización de los asentamientos, el MVOTMA crea la Comisión para la normalización de los asentamientos irregulares, que institucionaliza diversas acciones que se venían realizando desde 1993. (Machado: 2002)

- Otra de los surgimientos importantes en esta fase, fue la creación del PIAI en el año 1999, en la órbita de la Oficina de Planeamientos y Presupuesto de la Presidencia de la República. Surgió por convenio suscrito entre el Estado uruguayo y el BID, para atender asentamientos irregulares mediante el esfuerzo conjunto del Programa, sus Co-ejecutores locales Intendencia Municipal, el MVOTMA y el MTOP (Ministerio de Transporte y Obras Públicas).

A partir de 1990 la situación de los asentamientos irregulares deja de ser visto como “falta de vivienda” y la preocupación se centra en regularizar las tierras que ocupa, surgiendo desde el ámbito estatal programas de regularización como el PIAI. (Machado, 2002:168)

Según la caracterización del PIAI los asentamientos irregulares son:

...agrupamiento de más de 10 viviendas ubicadas en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en

*la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.*¹⁹

Actualmente el objetivo general del programa es: *“mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano”*.²⁰

Si bien el PIAI actúa a partir del reconocimiento de una situación problemática como es la ocupación ilegal de un terreno, intenta integrarlo también a la formalidad jurídica, además de proporcionar la infraestructura urbana necesaria y cierto apoyo en aspectos sociales y organizativos; no interviene en todas las situaciones ni en todos los lugares, sino que maneja criterios para la selección de los asentamientos a regularizar.²¹ Tal es así, que dentro de sus requisitos de elegibilidad para intervenir en estos barrios, actúa solamente en aquellos que estén identificados y relevados en el Censo del INE del 2005/2006, entre otros.²²

De esta manera se puede visualizar que el PIAI, al igual que otras políticas implementadas por el Estado, una vez más intenta dar respuestas a un sector de la población dejando sin respuestas y alternativas a otra franja poblacional que presenta los mismos problemas urbanísticos (como falta de suelo por el encarecimiento de los terrenos, problemas de transporte, servicios básicos, agua, luz, saneamiento, contaminación, etc); y sociales (tales como la salud, educación, vivienda, trabajo, etc). El propio Estado, el cual debería hacerse cargo y debería dar respuestas compatibles para todos los sectores a través de sus políticas habitacionales, es quien termina contribuyendo a acentuar cada vez más procesos de desigualdad social, exclusión y segregación residencial.

Lo que se nota, es que su intervención no es acompañada de planes estructurales, más bien su intervención es puntual; *“(…) se vuelve a responder a demandas puntuales (…) sin reconocer la complejidad del problema de las periferias en condiciones críticas”*. (Couriel, 2008:s/d)

En tal sentido, es posible afirmar que el Estado, a través de la focalización de sus políticas de vivienda y de programas como el PIAI, de esta forma no actúa previniendo la conformación de nuevos asentamientos ya que no genera acciones simultáneas tendientes a

¹⁹ En: <http://www.piai.gub.uy>, consultado el 20/07/2013

²⁰ En: <http://www.piai.gub.uy>, consultado el 20/07/2013

²¹ Según datos del censo 2011, en Uruguay existen 589 asentamientos irregulares, con una construcción de 48.708 viviendas y donde residen 165.271 personas. El 78% de estas personas se localizan en asentamientos de Montevideo (332 asentamientos) y Canelones (91 asentamientos). El resto del interior cuenta con un total de 166 asentamientos. En comparación con los datos del censo del 2006, se aprecia una reducción de la cantidad total de asentamientos (662), así como de las viviendas (49.263) y personas residentes (179.545). Disponible en :http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_G241/piai-2011.pdf

²² (Programa de Mejoramiento de Barrios , 2009:15)

evitar que crezca el número de familias que no encuentran otra alternativa más que la ocupación ilegal de los terrenos municipales, ministeriales y otros terrenos públicos.

Consideramos que el fenómeno de los asentamientos, es una de las caras donde se puede ver con claridad la magnitud de la catástrofe humana, social, urbana y ambiental de lo que estamos viviendo. Estas personas viven con distintos niveles de hacinamiento, precariedad y constituyéndose en la punta visible de la fragmentación social.

Ahora bien, finalizando con este transcurso histórico de las políticas de vivienda en Uruguay, cabe decir que dentro del período 2000-2005, el MVOTMA continúa con la misma política y se agrega la producción mediante cooperativas de vivienda, que en los períodos anteriores había sido escasa. Con lo que refiere al BHU, cabe mencionar que desde el 2002 (hasta el 2007), éste estuvo imposibilitado de realizar cualquier intermediación financiera hasta que se reestructuró.

2.3. Primer Gobierno del Frente Amplio - Plan Quinquenal 2005-2009:

En marzo de 2005, asume la presidencia de la República, el Doctor: Tabaré Vázquez siendo el primer mandatario del gobierno del Frente Amplio, en este período nuestro país asistió a un particular cambio político, que se expresó en el objetivo de promover un crecimiento económico con equidad social, orientado hacia la disminución de la pobreza y la indigencia, el control o reversión de los niveles de desigualdad social y la mejora de las condiciones de vida de la población uruguaya; (...).El periodo 2005-2009 se propuso abrir caminos y dejar una huella hacia adelante, y escribió un capítulo de una historia inacabada. (MVOTMA-Plan Quinquenal :2010-2014)

En lo que refiere al área social:

...resultó inaplazable atender la emergencia de miles de personas que vivían las consecuencias de muchos años de desventajas que se fueron agravando por la crisis del 2002. Se crea el Ministerio de Desarrollo Social quien lidera, al conjunto de ministerios del Gabinete Social, en el tránsito del “Plan de Emergencia” al “Plan de Equidad”. Éste configura un mapa de la nueva matriz de políticas sociales estructurales, con los siguientes componentes: reforma tributaria, reforma de la salud, reforma educativa, reforma de la política de vivienda y medidas en la seguridad social. Paralelamente, (...), se modela una red de protección social dirigida a los sectores de pobreza extrema y exclusión. (MVOTMA-Plan Quinquenal 2010-20014:5)

En relación a la vivienda, entre los criterios que se manejaron en el MVOTMA dentro del quinquenio 2005-2009, han consistido en tratar de poner en marcha una nueva política de vivienda y hábitat como intervención pública que fuera sustentable a largo plazo. Es así, que de acuerdo a la Ley 13.728 se definió el producto habitacional adecuado a las necesidades de la familia; es decir, se priorizaron los programas para los hogares con menores a cargo y se construyeron viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios. Por lo cual el producto “vivienda” se define en función de la cantidad de integrantes del hogar y el pago pasa a ser en función de la “capacidad económica de la familia”, para lo cual se instrumenta el subsidio a la cuota.

A partir de diciembre de 2006 mediante un convenio entre el MVOTMA-IM, se suscribe a la realización de nuevas soluciones habitacionales denominadas “Plan Lote” en zonas intermedias o periféricas de Montevideo (precisamente en los barrios, Sebastopol, Punta de Rieles y Peñarol).

A través de este programa las familias interesadas tienen la posibilidad de acceder a una solución habitacional mediante el sistema de autoconstrucción de sus viviendas; solicitando un préstamo al MVOTMA para la compra de un terreno, materiales y mano de obra especializada, con un plano de vivienda económica con opciones de 2, 3 y 4 dormitorios. Dicha prestación es entregada en cuotas y es financiado en un plazo de 20 años. Como uno de los requisitos fundamentales para acceder al mismo, es la cantidad de ingresos en Unidad Reajutable (UR), que debe percibir cada familia el cual ha variando en cada programa, así como también el monto del préstamo otorgado en UR.²³

Con éste tipo de programas podemos comentar, que si bien, el mismo brinda una de las posibilidades para acceder a una vivienda propia y digna, al mismo tiempo nos permite visualizar y llegar a la conclusión, que es un claro ejemplo de las políticas focalizadas, ya que no apunta a todos los sectores de la población, sino que está dirigido a aquellas familias que perciben ingresos medios dejando por fuera y sin posibilidad a las familias que perciben menores ingresos.

Por otro lado, en este período, se destacan dos grandes logros en la gestión del Plan Quinquenal de la época: 1º) El diseño de una política pública de vivienda y hábitat con fuerte impronta socio-territorial, concebida desde la sustentabilidad ambiental,

²³ Folletos del Programa Plan Lote (2009-2011-2013). Préstamo para la compra de lotes y materiales para la autoconstrucción de viviendas en Flor de Maroñas, Punta de Rieles y Peñarol.

socioeconómica y financiera. 2º) La reestructura institucional del Sistema Público de la Vivienda (SPV).²⁴ (Plan Quinquenal: 2010-2014)

Haciendo referencia al 2º logro, la renovación significó reposicionar al MVOTMA, por la cual, éste en el nuevo sistema:

...a través de la DINAVI, es el organismo central, la entidad encargada de definir y diseñar las políticas habitacionales, monitorear y evaluar la implementación de las mismas, administrar los recursos del FNVyU., otorgar subsidios y ejercer tareas de control sobre los agentes públicos y privados que actúan en materia de vivienda de interés social. (Plan Quinquenal 2010-2014:9)

De la reestructura surge la creación en el año 2007, de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV):²⁵

...creada por Ley N°18.125, es un servicio descentralizado que tiene a su cargo la gestión de la cartera social heredada del BHU, la ejecución de proyectos y programas habitacionales y el diseño de instrumentos financieros de estímulo al desarrollo del mercado hipotecario y a la inversión privada para vivienda de interés social. El BHU, es la institución financiera estatal especializada, dedicada a facilitar el acceso al crédito hipotecario con destino a vivienda. Por otra parte, a MEVIR le compete la demanda de vivienda y hábitat de la población rural dispersa y de las localidades de menos de 5000 habitantes; al PIAI le compete promover la integración socio-territorial de los asentamientos irregulares consolidados en tierras públicas. (MVOTMA-Plan Quinquenal 2010-2014:9)

La idea partió de la base de construir un sistema institucional estratégico y de largo plazo, partiendo de la reestructura de roles y funciones de las instituciones públicas encuadradas dentro de las competencias del MVOTMA.

En la ejecución de las políticas habitacionales, importa reconocer la intervención de las Intendencias Departamentales que, con las autonomías del caso, son parte del SPV.

En suma, se puede decir, que el periodo 2005-2009 imprimió un cambio de orientación a las políticas llevadas adelante por el MVOTMA desde su creación en los años 90. Pero por otro lado, en lo que refiere las políticas habitacionales dirigida a los sectores que presentan mayor vulnerabilidad social y pobreza extrema, es recién en el

²⁴ SPV: "Es el conjunto de instituciones públicas encabezadas por el MVOTMA, que se encarga de llevar a cabo las políticas habitacionales, evaluar su implementación y administrar su presupuesto. Integrado por: MVOTMA, ANV, BHU, MEVIR, PIAI".(MVOTMA-Guía de Vivienda:2013,42)

²⁵ ANV: "Es el organismo que dentro del nuevo SPV, ejecuta los programas definidos en el Plan Quinquenal por el MVOTMA. Administra la cartera social y parte de la cartera comercial proveniente del BHU".(MVOTMA-Guía de Vivienda:2012,40)

siguiente y actual período de gobierno (como se verá en el siguiente punto), que la misma es definida como una prioridad.

2.4. Segundo Gobierno del Frente Amplio - Plan Quinquenal 2010-2014:

El 1° de marzo de 2010 asume la presidencia, el ex guerrillero José Mujica del bloque izquierdista Frente Amplio, asumió el cargo como el 52 presidente de Uruguay.

En este contexto, y según lo enunciado en el Plan Quinquenal (2010-2014), la reforma de la política habitacional iniciada con el Plan Quinquenal (2005-2009), se concibió:

...como una construcción de largo aliento, vinculada al encadenamiento y a la simultaneidad de múltiples procesos de cambio. La continuidad en la transformación de las condiciones habitacionales de la población se desarrollará en sintonía con el conjunto de transformaciones sociales, culturales, económicas e institucionales que impulsó la pasada administración y que el gobierno actual se propone profundizar con el mismo objetivo de avanzar hacia un país con mayor prosperidad económica y justicia social. (MVTMA-Plan Quinquenal 2010-2014:6)

En lo institucional, “supuso construir nueva institucionalidad de acuerdo a la redefinición de roles de los actores públicos, reestructurando el BHU, poniendo en funcionamiento la ANV, potenciando a MEVIR, reformulando el PIAI desde sus mejores prácticas y trayectorias. Esta administración tiene ahora, un nuevo desafío, el de implementar una estructura global consistente y con presencia territorial”. (MVTMA-Plan Quinquenal 2010-2014:6)

Para este nuevo gobierno, las áreas que tienen prioridad en la asignación presupuestal son: la vivienda (emergencia habitacional), educación, seguridad pública e infraestructura, junto a la consolidación y fortalecimiento de la red de protección social. (Presupuesto Nacional, 2010-2014)

Específicamente en materia de vivienda: Los recursos que se asignan en el presupuesto permitirán cumplir con el Plan Quinquenal del MVOTMA. En realidad, es el Inciso del Poder Ejecutivo que recibe más incremento de recursos en términos porcentuales.²⁶

²⁶ Básicamente, en el acumulado 2010-2014, el Ministerio va a ejecutar \$19.200:000.000, contra los \$9.200:000.000 ejecutados en el período 2005-2009. Pero este Presupuesto, además de transferir dinero, permite duplicar el número de soluciones habitacionales en este período con respecto al anterior. Constituiría el mayor número de soluciones habitacionales apoyadas desde las políticas públicas impulsadas por el MVOTMA y la ANV, desde el retorno de la democracia. (Presupuesto Nacional :2010-2014)

El Plan Nacional de Vivienda tiene como base cinco ejes transversales, que van desde la reversión de la segregación socioterritorial, una política de impacto frente a situaciones de implantación de viviendas en áreas inundables y áreas contaminadas, y una política de impacto frente a las condiciones de vivienda inapropiadas o inadecuadas. (Presupuesto Nacional: 2010-2014)

Es a raíz de esos cinco ejes de trabajo, que el Plan Quinquenal del MVOTMA se estructurara seis lineamientos estratégicos de producción de vivienda. Los cuatro primeros son planes asociados al territorio;²⁷ mientras que los dos últimos tienen que ver con políticas que apuntan al alquiler y a la inversión privada. (Presupuesto Nacional: 2010-2014)

Además de estos programas, se destinarán más recursos para el PIAI.

Por otro lado, el Plan Nacional de Vivienda, le dio un nombre que resumiera la filosofía con la cual se encaraba la política de vivienda. Ésta se denominó “Mi lugar entre todos”, la cual:

... resume la filosofía integradora de la política de vivienda desde un punto de vista físico y social. Tenemos la necesidad de consolidar un Sistema Público de Vivienda que atienda una amplia gama de posibilidades. El objetivo principal es la atención de los más desprotegidos, (...). (MVOTMA-Guía de Vivienda: 2012,2)

De esta manera, el MVOTMA junto a las instituciones que integran el SPV, desarrolló en el área de vivienda una serie de programas para atender a la problemática habitacional de muchas familias; tanto para los hogares sin vivienda y para los con vivienda.²⁸

De todos modos se considera que éstos, han beneficiado mayoritariamente a la clase media ya que en ellos se exigen ciertos requisitos como el tema de los ingresos (entre otros), que deben reunir las familias.

Estas han sido las políticas de vivienda que se han desarrollado he implementado en nuestro país en el transcurso de los años y dentro de cada nuevo gobierno. A lo largo de la historia, se han sucedido diversos organismos y programas estatales vinculados a la vivienda, sin embargo nunca se llegó a articular una propuesta plena e integral a la materia.

²⁷ Dentro de éste, se encuentra el **Plan Nacional de Realojos**: con especial atención a la población asentada en terrenos contaminados o inundables. “Se trata de mejorar las condiciones de vida de la población, relocalizando aquellos asentados en terrenos inundables o contaminados²⁷, con énfasis en las familias pobres y excluidas. Meta: **4.200** soluciones.**60%** con recursos FNVyU (2.516 soluciones habitacionales) y **40%** con recursos provenientes de las intendencias y otras instituciones”. (MVTMA-Plan Quinquenal 2010-2014:137). Una de las acciones relevantes del mismo, fue la firma del convenio para compra de vivienda usada con la ANV, que facilita la relocalización de las familias y el acceso a una solución permanente de vivienda.(MVOTMA-Memoria Anual 2011:12)

²⁸ Ver Anexo 1: Programas y Soluciones Habitacionales que ofrece el Sistema Público de Vivienda. (Guía de Vivienda 3° Edición,2013:s/d)

Las acciones emprendidas por el Estado han favorecido mayoritariamente a las clases medias, y las escasas políticas orientadas a las zonas de mayor vulnerabilidad han sido focalizadas y no han contemplado la integración de amplios sectores de la población, profundizando procesos de segmentación territorial.

Es por esta razón y de acuerdo al contexto social en el que viven muchos uruguayos, sobre todo los de escasos recursos y más carenciados, que en el capítulo III retomaremos el tema para hablar y analizar el surgimiento del nuevo plan dirigido a estos sectores, el cual se denomina Plan de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, desde ahora Plan Juntos (PJ), y se analizará la experiencia del mismo en uno de los primeros barrios de su intervención en la Ciudad de Montevideo; más precisamente en el barrio “Las Cabañitas”.

Capítulo III: Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”

3.1. Surgimiento del Plan Juntos:

A modo de continuar el lineamiento del capítulo anterior, se considera preciso comenzar este nuevo apartado, realizando una presentación histórica de cómo se dio el surgimiento del Plan Juntos de manera que el leyente pueda lograr una mejor comprensión del mismo.

En este sentido, fue a consecuencia del deterioro socioeconómico que se venía dando en nuestro país (como fue mencionado en los capítulos anteriores) y de la falta de oportunidades de acceso a la vivienda y hábitat digno para la población que vive en situación de extrema pobreza, exclusión y vulnerabilidad social como son las familias que habitan en asentamientos irregulares y ante la necesidad por dar respuestas y soluciones a los mismos, que el Estado uruguayo declara la emergencia socio-habitacional por lo cual, el 2º y actual Gobierno Frenteamplista gobernado por el Presidente José Mujica, crea en el año 2010 el “Plan Juntos”; éste: Viene a sumarse entonces, como un elemento muy importante en la estrategia, en un área absolutamente priorizada de las políticas sociales en este período de Gobierno, como es la vivienda, se duplica el monto destinado al MVOTMA para atender el déficit de vivienda y mediante el Plan Juntos, se atiende la emergencia habitacional. (Presupuesto Nacional: 2010-2014)

Por esta razón la segunda administración elaboró en su Plan Quinquenal 2010-2015, metas y objetivos que trataron de paliar la demora de planes hacia grupos de ingresos medios y bajos producida en el período anterior como consecuencia del proceso de reforma; presentando el objetivo gubernamental de:

... redoblar los esfuerzos para erradicar la indigencia y disminuir en un 50% la pobreza.(...); “Tal como se ha argumentado y reflexionado, las situaciones de pobreza, indigencia y exclusión, (...), no se resuelven en actos puntuales y aislados como el otorgamiento de viviendas; sino que requieren de un conglomerado convergente de soportes que reviertan los procesos de empobrecimiento y movilidad descendente, con un fuerte sostén en la redistribución de la riqueza y los mecanismos de equidad social. (Plan Quinquenal 2010-2014: s/d).

En base a este argumento, el nuevo régimen retoma las acciones de la anterior administración para seguir avanzando en el combate a la pobreza, la indigencia y resuelve crear este Plan destinado a atacar la emergencia social y habitacional de los sectores más marginados de nuestra sociedad, considerados como la imagen visible de la injusticia social.²⁹

3.2. Organización y Dependencia:

El Plan Juntos es un órgano desconcentrado de “Presidencia de la República”, de carácter semipúblico, se encuentra compuesto por una *Unidad Operativa Central (U.O.C)*, dirigida por una *Comisión Directiva*. La misma dispone del apoyo de un Equipo Interdisciplinario y una Unidad de Auditoría Interna que depende jerárquicamente de ella y está sometida a la superintendencia técnica de la Auditoría Interna de la Nación. También tiene la potestad de convocar a otros representantes de distintas entidades públicas, departamentales, así como también agentes de Organizaciones de la Sociedad Civil y demás actores con incidencia en la materia de las políticas sociales y habitacionales.

Para su intervención en los distintos barrios de la ciudad de Montevideo como en el resto del país, el plan posee de los llamados “*Equipos de Territorio*”, a través del cual para cada proyecto barrial, las familias llamadas por el Plan Juntos como “*población participante*” cuentan con el apoyo de un referente del área obra, área social, encargado de obra, sobrestante, más mano de obra especializada en albañilería, carpintería, herrería e instalaciones.³⁰

Se considera que éstos, son una de las partes que juegan un rol fundamental en el trabajo de campo de cada zona de intervención ya que son la cara visible diariamente del Plan y están en contacto directo con la población beneficiaria.

Cabe mencionar que para que el Plan Juntos se pusiera en marcha, primero tuvo que transitar un largo camino antes de ser aprobado para luego pasar a convertirse en ley. Por eso motivo en el siguiente segmento presentaremos la trayectoria realizada por el mismo.

²⁹ La decisión tomada por el Poder Ejecutivo para la creación del Plan, estuvo ligada: “a la necesidad de profundizar la aplicación de las políticas públicas dirigidas a la atención de la población en situación de riesgo socio-habitacional y a la promoción de acciones urgentes y coordinadas entre los diversos actores públicos y la sociedad toda con el fin de promover programas integrales de respuesta”. (Plan Nacional Socio Habitacional Juntos- Memoria Anual 2012:1)

³⁰ En: <http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan>, consultado el 26/10/2013

3.3. Plan Juntos al Parlamento (ámbito político y legal):

A pocos meses de asumir la nueva Presidencia, el Poder Ejecutivo por Decreto 171/010-2, declara la situación de emergencia de la población que vive en condiciones de precariedad socio-habitacional y crea en respuesta a ésta, el “Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos”, con fecha del 31 de mayo del 2010. (Plan Nacional Socio Habitacional Juntos- Memoria Anual 2012: 2012)

En dicho momento, se prioriza a través del Poder Ejecutivo la asignación de recursos financieros y humanos para la ejecución del Plan; y convoca a actores múltiples a trabajar en coordinación interinstitucional por lo cual instaura una Comisión que se compone por tres miembros: un delegado de Presidencia de la República, un delegado del MIDES y por último un delegado del MVOTMA.

A su vez, se establece la redacción de un “Proyecto de Ley” que sujete los instrumentos jurídicos necesario para la intervención del Plan, así como también que contemple, características operativas en la organización, funcionamiento y en la implementación de acciones y programas para llevar adelante el cumplimiento de los objetivos diseñados en el mismo.

Con fecha del 28 de diciembre del 2010, el Poder Ejecutivo procediendo en Consejo de Ministros, envía al Parlamento el citado Proyecto de Ley; el cual es aprobado el 10 de agosto del 2011 y pasó a ser **Ley N° 18.829 Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional "Juntos"**, promulgada con fecha 24 de octubre de 2011, que fuera reglamentada por el Decreto 482/011 de fecha 29 de diciembre de 2011. (Plan Nacional Socio Habitacional Juntos- Memoria Anual 2012:2012)

Dicha legislación se compone de 7 capítulos, los primeros tres hacen mención a los objetivos y lineamientos del Plan, su organización, estructura y las familias a la cual está dirigido. El siguiente apartado, refieren a la modalidad de construcción en la cual se prioriza la “*autoconstrucción y mano de obra benévola*”, así como también hace alusión al régimen de seguridad social requeridos para llevar adelante el registro de obra. Mientras que los últimos tres, están relacionados a la financiación del Plan, las exoneraciones tributarias e incentivos fiscales y a la forma de adjudicación de las viviendas que adquieren los destinatarios. (Ley N° 18.829 Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos: 2011).

Para su intervención el Plan estableció y dispuso en el Art.9 de la Ley 18.829 que, únicamente adquirirán los derechos y obligaciones en calidad de “población participante”, aquellos integrantes del núcleo familiar que son notificados en el momento en que se realiza el relevamiento del barrio, que estén inscriptos en Registro Único como participantes del Plan Juntos (RUPP) y que no hayan egresado de éste por distintas razones, salvo excepciones en forma fundada por las Autoridades Institucionales.

Los causales de baja de este reconocimiento se dan por consideraciones de mejora en la situación económica de la familia y por quedar fuera de los requisitos establecidos en la legislación.³¹

Además la Unidad Operativa Central otorga las viviendas construidas, reparadas o recicladas en los inmuebles del Estado a sus beneficiarios a modo de título gratuito y mientras se instrumenta la transferencia sobre la titularidad de la misma; éstos adquieren la mera tenencia y el uso de las viviendas mediante un “contrato de comodato” que no puede ser cedido por los comodatarios y en aquellos casos que se disuelve el núcleo familiar se da la prioridad aquel que conserve la tenencia de los menores a cargo para poder continuar con el uso y goce de la vivienda. Tampoco podrán ser embargadas, cedidas, alquiladas, vendidas, hipotecadas por un plazo de diez años, salvo previa autorización de la U.O.C. En el caso de venta, la familia deberá reponer el valor del terreno otorgado y el de las mejoras efectuadas, pasando a descontarse el de su mano de obra aportada y el dinero entregado se vuelca al Fondo Nacional del Plan.

La ley del Plan Juntos prioriza y toma en cuenta la participación de la población objeto y beneficiaria en todas las fases del diagnóstico de la situación, tanto en la identificación de las prioridades, en el diseño del proyecto para el mejoramiento de su vivienda o construcción de nuevas viviendas como también en la toma de decisiones, la ejecución y la evaluación de las obras, entre otras. (Ley N° 18.829 Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos: 2011).

A nivel personal, se considera que es a través de este dispositivo diseñado por el Plan que se conseguirá indagar si verdaderamente y sobre todo en el barrio Las Cabañitas

³¹ Como por ejemplo: el abandono de la vivienda adjudicada en calidad de comodato precario por un período de tres meses consecutivos; la no utilización de la vivienda con el único destino brindado como “casa –habitacional”; ser adjudicatario de otros programas de viviendas habitacionales públicos o privados; ejercer actos de violencia doméstica respecto a otro integrante del núcleo familiar participante; y asimismo, por la falta de colaboración en la autoconstrucción de su vivienda o como mano de obra benévola en la construcción de viviendas de otros o de áreas comunitarias; entre otros. (Ley N° 18.829 Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos: 2011).

donde se analizará la experiencia realizada allí, hacen valer el planteo y el poder de decisión de los beneficiarios.

3.4. Misión, objetivos y líneas de acción:

Como una de las metas fundamentales que se planteó a la hora de desarrollar este trabajo, radicó en el interés personal en conocer y analizar el funcionamiento de este Plan el cual se compone de una serie de objetivos, lineamientos estratégicos y líneas de acción, para llevar adelante su tarea y poder actuar bajo la problemática extrema de la precariedad socio-habitacional que se encontraban casi cerca de 15.000 hogares (cifra extraída de la Memoria Anual 2012 del Plan Juntos).

Haciendo alusión a esto su *misión* radica en:

...contribuir, (...), a la mejora de la calidad de vida, la integración socio-espacial y el fortalecimiento de la participación de los sectores de la población que viven en situación de pobreza extrema; asumiendo la problemática en toda su integralidad; aportando al diseño y creación de mecanismos e instrumentos de políticas sociales y habitacionales; contribuyendo y participando en la concurrencia y concertación de los actores y agentes (públicos, privados, sociales), y intervinientes en los procesos de transformación-construcción del hábitat popular.(Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos, 2012:1)

Los *objetivos* del Plan los cuales se encuentran trazados en la Memoria Anual (2012), se basan en:

- 1) Abordar la problemática de los sectores de la población que viven en situación de pobreza extrema, mediante acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación.
- 2) Contribuir a la mejora del hábitat y la vivienda, y la implementación de acciones estratégicas consistentes entre otras, en el mejoramiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos y/o áreas precarizadas no regularizables y la mejora de la infraestructura de asentamientos y/o áreas precarizadas.
- 3) Fortalecer los procesos de aplicación de las políticas sociales.
- 4) Articular los aportes solidarios provenientes de diversos actores públicos y privados.
- 5) Coordinar y articular acciones con los Ministerios, los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, en especial aquellos que desarrollan y articulan políticas

sociales, con el fin de implementar programas y gestionar recursos financieros y humanos para el cumplimiento de las líneas de acción del Plan Juntos.

Para cumplir con sus objetivos y para llevar adelante su intervención a través del apoyo y la articulación de las diferentes políticas públicas y de la sociedad en su conjunto, el Plan *se sostiene sobre tres pilares esenciales*, tales como:³²

1)-“*El papel protagónico de los vecinos involucrados en el proceso de mejoramiento, transformación y construcción de sus barrios*”.

2)-“*La coordinación interinstitucional pública de todos los organismos competentes o que tienen que ver con la problemática (gobierno central, departamental, municipal; entes autónomos, empresas y servicios descentralizados)*”.

3)-*La solidaridad de la sociedad toda concretada a través de múltiples expresiones entre otras, la del voluntariado*”. (Plan Nacional Socio-Habitacional Juntos-Memoria Anual 2012:2)

A su vez, el Plan ejecuta dos *líneas de acción* mediante la promoción y desarrollo de diferentes programas uno referido a *Políticas de Vivienda y Hábitat*: el cual apunta a la mejora del hábitat popular existente a través de la sustitución de viviendas de materiales desechables, baño, cocina y conexiones, mejoras estructurales y de fijación de muros y techos. También contribuye al alcance y mejoramiento en redes de Infraestructura (saneamiento, agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, caminaría); Equipamiento Social, en espacios cerrados para servicios y espacios educativos; y Espacios Públicos. La segunda acción se refiere a las *Políticas Sociales*, las cuales están dirigidas a: 1) la promoción y apoyo a la gestión social participativa, 2) al apoyo a la inserción laboral; y 3) al apoyo a la ampliación de cobertura de los servicios socioeducativos, culturales y de salud.³³ En este sentido, la participación de la Fundación Juntos en base a estas actividades ha sido muy importante ya que la misma contribuye a la identificación de los problemas más relevantes de cada barrio, establece los programas específicos para su atención y la obtención de recursos para su financiación, así como también brinda apoyo a la supervisión y evaluación para el cumplimiento de sus programas y metas.

³² Cabe mencionar que también se investigará, si el Plan ha logrado una mayor articulación de las políticas socio-habitacionales ; así como también, se tomará en cuenta para el análisis la participación y la integración que han alcanzado todos los actores sociales involucrados, tanto los *prestadores de trabajo*, (técnicos y voluntarios); representantes de la *Unidad Operativa Central* (autoridades institucionales); y la *población participante* (vecinos y destinatarios).

³³ La primera esta vinculada a: trámites de identificación civil, partidas, Tarjeta Uruguay Social, asignaciones familiares, entre otras; en la segunda se incluyen la personas insertas en programas de trabajo protegido (Uruguay Trabaja) y diversas capacitaciones laborales; y en la tercera refiere a gestiones en salud (asistencia odontológica), en educación (acreditación educativa), y recreación y deporte. (Plan Nacional Socio-Habitacional Juntos-Memoria Anual 2013: 2013)

Cabe mencionar que antes de que el Plan Juntos pasara a ser Ley, desde su lanzamiento hasta su aprobación y promulgación, el mismo fue muy cuestionado y criticado por la oposición y por los propios integrantes de la fuerza política del gobierno debido a la informalidad institucional que lo rodeaba y por no contar con mecanismos de transparencia formales o adecuados y el debido control en la obtención y asignación de los recursos que tendría el mismo. Así como también la apelación por parte del gobierno, a la solidaridad social a través del trabajo voluntario o el aporte en recursos.

Una de las principales críticas y peticiones de la oposición fue por qué el Plan no se ubicaba dentro MVOTMA y dependía directamente de él, ya que reprochaban que al estar bajo la órbita de Presidencia de la República no se podría realizar el debido control sobre el cumplimiento del mismo. Dicha petición fue descartada y el discurso dado como respuesta a ésta fue que el Plan Juntos no era un plan de vivienda y por lo tanto no podría estar dentro de ese ministerio.

Otro de los cuestionamientos que no estaba claro, es con qué recursos financieros contaba el Plan y cuál era el proceso de compras que incluía el mismo, tanto en el gasto de los materiales como del personal contratado; siendo que el Estado debe regirse bajo las normativas del Art: 33 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), el cual indica que:

*Las contrataciones se realizarán mediante licitación pública u otro procedimiento competitivo expresamente previsto, de acuerdo a lo que mejor se adecue a su objeto, a los principios generales de la contratación administrativa y de acuerdo a lo previsto en la normativa vigente.*³⁴

De todas maneras el Plan comenzó a funcionar rápidamente luego de su difusión a comienzos del 2010, y posteriormente, con la presentación del proyecto de ley se realizaron una serie de modificaciones para tratar de subsanar el cuestionamiento en la clase política y en otras palabras para que éste “fuera mejor visto”.³⁵

En base a esta línea y ante los constantes ataques, las respuestas y justificaciones prestadas por los propios responsables de llevar adelante esta iniciativa, están dadas a que los tiempos de las licitaciones son muy largos para abordar una emergencia socio-habitacional y por ese motivo es necesario ir por un mecanismo directo y más corto para

³⁴ TOCAF- En: <http://www.impo.com.uy/bancodatos/tocaf.htm>, consultado el 25/10/2013

³⁵ Una de las reformas que se ejecutaron en la presentación de la Ley N° 18.829 es que, se estableció en su Art: 19 el cual hace mención a los recursos financieros del Plan, la incorporación al numeral 3° del Art: 33 del TOCAF la siguiente causal de excepción: “Para adquirir bienes o contratar servicios por parte de la Unidad Operativa Central del Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos”. (Ley N° 18.829 Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos, 2011: s/d).

atender las necesidades y dar respuestas a los sectores más pobres ubicados en los distintos barrios de nuestra sociedad.

3.5. Recursos Económicos ¿Cómo se sustenta el Plan?

En el plazo que media entre la creación del Plan y la promulgación de la ley se desarrollaron modalidades variadas de ejecución. Hasta no contar con el dinero presupuestal, los recursos económicos han sido diversos y ha recibido colaboración y donaciones de diferentes fuentes y modalidades (de personas, organismos y empresas) tales como, contribuciones en efectivo, especies y/o servicios; basados en el llamado por el trabajo voluntario y solidario. La participación de la sociedad está explícita como uno de los pilares fundamentales dentro de los objetivos generales para hacer funcionar el Plan. Por esta razón el Plan Juntos promueve su fortalecimiento a los efectos de encaminarla en el funcionamiento de su planteo.

Paralelamente a esto fue creada la “Fundación Juntos”, órgano dentro del Plan encargado de recibir y administrar todas las colaboraciones y los donativos para luego distribuirlos en los distintos barrios donde el Plan Juntos está interviniendo.

También recibe aportes en coordinación con otros organismos del Estado,³⁶ como por ejemplo el hierro producto de la fundación de armas del Ministerio del Interior. Asimismo, en convenio con éste y el “Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados” los presos fabrican bloques aunque en cada uno de los territorios donde está el Plan, los vecinos organizan su propia fábrica de bloques, otro organismo como ANCAP proporciona el portland sin costo y otras empresas donan algunos productos o les hacen un precio especial.

Como una de las donaciones más destacadas son las recibidas a través del aporte personal del Presidente Mujica, el cual desde el año 2010 hasta la fecha, dona un porcentaje anual de su sueldo (aproximadamente un 80%).

Este fue uno de los puntos más criticados ya que se denunciaba que el mismo no contaba con la transparencia y formalidad que se requería para ser llevado adelante por un plan de gobierno.

Luego con la aprobación de la Ley N° 18.829 y como forma de remediar esta situación y por decirlo de alguna manera esta “cierta irregularidad”, se estableció la

³⁶ Tales como: MVOTMA, MIDES, MTOP, OSE, UTE, Antel, UdelaR, Intendencias Departamentales, entre otros

creación según el Art: 17 de la legislación, del “Fondo Nacional del Plan Juntos (FONAP), que funciona en la U.O.C del Plan”. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos: 2011).

En lo que tiene que ver con la ejecución presupuestal, a partir del mes de agosto de 2011 y desde comienzos del 2012 se pudo hacer uso de los recursos presupuestales asignados al Plan por el Art: 761 de la Ley Nacional de Presupuesto (período 2010-2014), mediante un convenio con la Corporación Nacional para el Desarrollo y con el Ministerio de Defensa Nacional para llevar adelante mejoras de infraestructura, movimiento de tierras, caminarias. El monto previsto es de unos 105 millones de pesos uruguayos por año, los que duplicaron en el año 2013 a unos \$228 millones, monto vigente hasta el final del período. A estos se suman los recursos extra-presupuestales y aportes de Organismos Públicos competentes en la materia. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos-Memoria Anual2013:2013).

Dado las escasas donaciones recibidas en efectivo y en especies,³⁷ a través del llamado a la solidaridad en los primeros años de funcionamiento del Plan, determinaron que se previera un monto presupuestal para terminar de financiar los primeros emprendimientos y para que éste se siguiera implementando, además de seguir contando con la impronta solidaria y la colaboración de la ciudadanía a través del voluntariado.

3.6. Del Trabajo Voluntario y Solidario:

Como ya se había señalado anteriormente, uno de los pilares fundamentales en el cual se sustenta el Plan es que promueve la participación de la sociedad a través del *trabajo solidario* y *el voluntariado*. En lo que refiere a este último, se sostiene como discurso político que el mismo no solo significará un beneficio para quienes reciben el fruto de ese trabajo sino también para quienes lo aportan y expresan que de esta manera se confirmará el carácter solidario de todos los ciudadanos. Asimismo enuncian que la población participante también tendrá un rol central en la construcción de su propia vivienda y en su comunidad, a raíz de que las viviendas son construidas con especialistas, pero además con los propios interesados, con sus vecinos y con voluntarios.

³⁷ Ver Anexos 2 y 3: Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos- Informe sobre donaciones recibidas en efectivo y en especies al 31/12/2013

También existen las llamadas “*brigadas de solidaridad*”, se trata de un grupo de voluntarios dispuestos a coordinar e instrumentar distintas iniciativas en las zonas de mayores problemas sociales. Como forma de colaborar con los objetivos del Plan, éstas articulan con los equipos técnicos pertenecientes de cada barrio el desarrollo de sus funciones y planifican su accionar en la zona de influencia. Dentro de las tareas que deben realizar además de las referidas a la construcción y obra, están las de mejora de servicios o de los espacios públicos en territorio, actividades recreativas, culturales, las acciones de mejora en el acceso a los derechos como educación, salud, trabajo, etc.

El Plan proporciona como forma de contrato a cada brigada, las planillas de inscripción en el Banco de Previsión Social y en el Banco de Seguro del Estado, donde cada una es responsable de que el voluntario que participa cumpla con este requerimiento.

Dentro del marco de los acuerdos establecidos el Plan Juntos también es apoyado por la UdelaR en varios niveles a través del involucramiento en algunos barrios, de docentes y estudiantes de distintas Facultades como ser de la Facultad de Ciencias Sociales, Arquitectura, Psicología, Odontología, entre otras.

3.7. Territorios en los que interviene y metas alcanzadas:

Haciendo alusión a la Política de Vivienda y Hábitat, desde el año 2010 hasta el 2013, el Plan ha estado interviniendo en 46 Áreas de Acción Concertada (AAC), 24 comprendidas en el Área de Montevideo (donde se encuentra la zona de Las Cabañitas), y Área Metropolitana (San José, Canelones), y 22 en el interior del país. (Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos-Memoria Anual 2013:2013)

En el año 2012 el Plan Juntos trabajó con un total de 1768 familias, a diciembre del 2013 se puede afirmar que el mismo se encontraba trabajando con 2174, de las mencionadas; 70% de ellas residentes en Montevideo y área Metropolitana y el 30% en el interior del país. Pasando a tener de esta manera, una tasa de crecimiento inter anual del 23%. (Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos-Memoria Anual 2013:2013)

A finales del 2014 pretende llegar a apoyar a otros 500 hogares, teniendo como aspiración trabajar con un total de cerca de 3000 hogares. (Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos-Memoria Anual 2013:2013)

En lo que hace referencia a las Políticas Sociales, el Plan Juntos invirtió: un 16% a la Promoción y apoyo a la gestión social participativa; un 7% a la Inserción laboral; y un

78% a la ampliación de cobertura de los servicios socioeducativos, culturales y de salud. Estas actividades continúan estando comprendidas entre las metas para el año 2014. (Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos-Memoria Anual 2013:2013)

Cabe aclarar que todas estas metas propuestas por el Plan dependerán para su alcance, de la disponibilidad de sus propios recursos, sueldo del Presidente más los presupuestales, los convenios con otros organismos públicos, las donaciones, la solidaridad y el voluntariado.

3.8. Plan Juntos en el Barrio “Las Cabañitas” (período de estudio 2010-hasta noviembre de 2013)

El barrio “Las Cabañitas” se encuentra ubicado en la ciudad de Montevideo en la zona de Flor de Maroñas (entre Montevideo urbano y rural), está comprendido entre las calles Pantaleón Pérez, Clemente Frigeiro y Emilio Ravignani. El mismo comienza a formarse a raíz de la crisis económica y social que se extendió a partir de los 90 y se incrementó aun más con la crisis del 2002 lo cual llevó a una gran pérdida de fuentes de trabajo y desembocó en un crecimiento de la pobreza extrema en los asentamientos de la zona así como también en el resto de la ciudad. Esto se pudo corroborar en una de las entrevistas realizadas donde se expresa que: *“Cabañitas históricamente nace en lo que fue la crisis del 90 que deja el barrio actual de Flor de Maroñas que era un barrio de muchos obreros que trabajaban en las fábricas de la zona, a partir de ahí se forma Cabañitas y a su vez viene de la mano de las viviendas del SIAV”*.³⁸

En cuanto a las particularidades del terreno, el mismo se encuentra asentado en un área inundable, contaminado por residuos sólidos urbanos y de vecinos, encontrándose encima del colector de saneamiento y donde existe un proyecto de creación de una calle por parte de la IM.³⁹

Las características de la población que habita en este lugar pudieron ser proporcionadas por medio de una de las entrevistadas, la cual nos cuenta que: *“son los que se dan en casi todos los asentamientos, población joven, se da como esa mezcla contraria entre lo que son las gráficas de la sociedad en general, población joven con maternidad y paternidad joven, muchos niños pocos viejos.”*⁴⁰ Otra de las interrogadas agrega: *“Es un*

³⁸ Ver Entrevista N° 5.

³⁹ Fuente: Intervención UdelaR + Plan Juntos (2010) -Barrio Las Cabañitas.

⁴⁰ Ver Entrevista N° 1.

*barrio que no tienen una población envejecida, tienen una población digamos en el límite de lo que sería el promedio del adulto mayor, llegan a los 65 años no más de eso”.*⁴¹

Muchas de las familias que habitan en este asentamiento, vivían en condiciones extremadamente críticas, además de la situación demográfica del terreno donde están asentados; sus viviendas presentaban particularidades muy precarias, tales como: *“ranchos de costaneros, de lata, algunos con algún pedazo de material, bloque, pero con terminaciones de chapa, cartón, muchos sin contar siquiera con un baño provisorio donde sus necesidades eran evacuadas dentro de un balde”.*⁴²

Esto demuestra el claro ejemplo de precariedad habitacional y el estado de vulnerabilidad que viven muchas de las familias que habitan en los innumerables asentamientos irregulares que existen en nuestro país. Pasan a presentar la cara visible de la pobreza extrema ya que carecen de una vivienda digna y de todas las necesidades mínimas que ella implica; así como también son el contraste de los barrios más cotizados de nuestra ciudad con sus valiosas viviendas.

En relación a la situación económica, la mayoría de las familias presentan muy bajos ingresos producto de sus escasas fuentes laborales y de la informalidad en sus trabajos; dedicándose en su mayoría a la recolección y clasificación de residuos. Una de las entrevistadas comenta que: *“últimamente se ha ampliado mucho en cuanto la fuente laboral en el barrio mismo el tema de los depósitos, el abrir depósitos de metales, plásticos en su propia vivienda eso les permiten que una vez por semana, o una vez cada 15 días venga una casamba que se le llama a los contenedores grandes a buscar eso y les pagan por el kilo, en este momento quedaron dos depósitos, pero es algo que se ha ido generando sobre todo en la población más joven que son los que no han tenido una salida laboral, ni formal y tampoco educativa, es muy bajo el porcentaje de los integrantes de la familia que están en un empleo formal”.*⁴³

Es a través de las características, la evidencia y el incremento de las múltiples problemáticas sociales que presentaba Cabañitas, tales como, desigualdad, exclusión, fragmentación social, pobreza extrema entre otros, que el Plan Juntos enfoca su mirada para comenzar a intervenir; siendo éste uno de los tres primeros asentamientos donde se desarrolló la experiencia, los otros dos fueron en la zona del Cerro y en el barrio 1° de Mayo. La selección de todos los barrios y de la población participante se comprendió

⁴¹ Ver Entrevista N° 5.

⁴² Ver Entrevista N° 5.

⁴³ Ver Entrevista N° 5.

según, por las situaciones que por sus características no eran posibles de ser abordados por las políticas públicas existentes previamente, además se priorizó comenzar por barrios de la ciudad de Montevideo que contaran con organizaciones barriales ya existentes o trabajos con otros actores sociales.⁴⁴

En el caso de Las Cabañitas, cuando se le pregunta a las/los entrevistadas/os sobre este tema, surgen distintas respuestas dejando claro que no había un único criterio de elección, sino que dependían de la zona que estaba demandando o a la que los mismos pretendían intervenir. En una primera entrevista se expresa que: *“tiene que ver con las características del barrio, por existir una demanda fuerte planteada por algunos vecinos”*⁴⁵; la segunda explica: *“Cuando esta pregunta surgía lo que se respondía un poco era que, si había una demanda de un colectivo organizado se priorizaban esas demandas y en Cabañitas fue eso lo que pasó, por eso priorizaron a este barrio, aunque si bien un “colectivo organizado en este barrio no había” pero sí hicieron llegar esa demanda (...). También (...); no estaba prevista otra intervención como el MVOTMA o algún otro. Los vecinos dicen que fueron ellos los que hicieron llegar la demanda al Plan y siempre hacían resaltar eso”*⁴⁶; y un tercero comenta que: *“en Cabañitas fue un poco a demanda de instituciones, en este caso tomamos contacto con quien hoy es el Alcalde de la zona y nos plantea que hay un panorama muy complejo de los asentamientos de acá mismo, construimos también con los trabajadores del área social del Centro Comunal donde ellos visualizaban donde había más necesidad y posibilidades de implementar el inicio de la intervención del Plan y nos sugieren Cabañitas, a partir de eso es que tomamos contacto con los vecinos de acá”*.⁴⁷

Es a mediados del año 2010, que comienzan las primeras intervenciones, se elaboró un censo por los técnicos del Plan, donde se constata que la población de Las Cabañitas estaba conformada por 104 familias y 89 viviendas.⁴⁸ A partir de ahí, se convoca a una serie de actores sociales y políticos, además de la solidaridad y del voluntariado para llevar adelante su tarea.

La Universidad de la República (a partir de ahora UdelaR); a través del programa PIM y de Extensión Universitaria, fue uno de los primeros actores que comienza a trabajar con el Plan Juntos a fines de 2010. Se realizó un acuerdo entre las dos instituciones de

⁴⁴ Proyecto de Mejora del Hábitat en el Barrio Las Cabañitas (2010), Grupo Universitario de Trabajo con Plan Juntos.

⁴⁵ Ver Entrevista N° 1.

⁴⁶ Ver Entrevista N° 2.

⁴⁷ Ver Entrevista N° 4.

⁴⁸ Ver Entrevista N° 4.

combinar esfuerzos para trabajar “en conjunto”, asumiendo la UdelaR su autonomía en tanto no le compete el rol de ejecución de política pública.

A partir de ahí se conforma el Grupo Universitario de Trabajo; integrado por docentes de diversas disciplinas, entre ellos por la Facultad de Arquitectura y de Ciencias Sociales, con el equipo del Plan Juntos en el Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) y el Comité de Habitabilidad de la Facultad de Arquitectura, donde se define buscar concordancias y aprendizajes para el caso de este asentamiento⁴⁹. Una de las representantes del PIM comenta que: *“En ese momento Las Cabañitas también contaba con un material que había elaborado la UdelaR, fue una especie de censo y relevamiento (...), con eso se armó un documento donde los vecinos lo usaron como para pedir apoyo al Plan Juntos”*.⁵⁰ Asimismo agrega: *“En la medida en que el Plan resuelve trabajar aquí y nosotros a su vez ya veníamos trabajando, era de orden juntarnos a pensar en algo juntos, (...); armamos como una cuadrilla de trabajo y realizamos un nuevo censo del barrio, realizado por la UdelaR y el Plan Juntos”*.⁵¹

Una de las vecinas expresa como fue la llegada del Plan al barrio y lo que representó para el resto de los vecinos: *“Arrancamos con una reunión, donde la figura acá presente del Plan era Vicente, él fue la primera cara que llegó a Cabañitas representando al Plan. Muchas de nuestras frustraciones y broncas recaen sobre él porque para nosotros, él es el Plan”*.⁵²

Uno de los fundamentos y discursos utilizados por el Plan cuando se instala en los territorios, es que aclara que para realizar su tarea desde sus inicio y en todo el proceso de trabajo, es necesario contar con el protagonismo, la participación, integración, organización y la toma de decisión de los propios vecinos. En Cabañitas parte de las cosas que el Plan Juntos le dijo a la población según nos cuenta una de las entrevistadas fue que: *“por dónde empieza el Plan lo tienen que resolver ustedes”*.⁵³ Para eso esclarece que uno de sus requisitos primordiales para trabajar allí es que deberían, formar, organizar y funcionar con una comisión vecinal; *“el plan arranca con los vecinos organizados, sin vecinos organizados no hay plan”*.⁵⁴ En este sentido nos hace pensar que si bien es un Plan que deja en libertad a sus beneficiarios para que ellos tomen sus propias medidas; a su vez

⁴⁹ Cabe mencionar que, desde el año 2008 la UdelaR trabaja en el barrio a través del Proyecto de Extensión Universitaria “Recreando Alimentación” y una práctica curricular del Instituto Superior de Educación Física (I.S.E.F), lo que posibilitó entre otras cosas la inclusión de Las Cabañitas en el Plan.

⁵⁰ Ver Entrevista N° 1.

⁵¹ Ver Entrevista N°1.

⁵² Audiovisual -Sistematización Cabañitas 2011-2012

⁵³ Ver Entrevista N°1.

⁵⁴ Ver Entrevista N°4.

“impone” algunos requerimientos como los nombrados anteriormente, esto se contradice con lo que dice una de las técnicas situada en este espacio: *“Cuando llegamos a un territorio la imposición no existe, lo que sí existe es la posesión es el pilar fundamental y a partir de eso es cuando cada familia y el barrio como colectivo en sí empieza a trabajar en la propuesta que se llegue”*.⁵⁵ En este sentido expresa una de las vecinas: *“fue muy difícil lograr una organización barrial, cuando tuvimos organizados, esa organización se pisoteó, entonces era no acá se va hacer como yo digo, sino no se hace, y esa no era la propuesta”*⁵⁶

A su vez, se reflexiona que en un comienzo y en cierta medida, el Plan no supo brindarles las herramientas ni el apoyo suficiente para que ellos se pudieran organizar.

Al mismo tiempo nos preguntamos; ¿qué pasa con los demás asentamientos irregulares donde no hay una comisión de vecinos formados?; ¿a quién deben recurrir si sus características socio-demográficas no están dentro de lo diseñado por este Plan o no se encuentran al alcance de las políticas habitacionales ya existentes (IM, PIAI, MVOTMA) basadas a través del Plan Nacional de Realojos? Posiblemente, tendrán que seguir esperando a que transcurra el tiempo hasta que alguien se haga responsable por ellos. Nuevamente se crea una política de gobierno focalizada llamado Plan Juntos dirigida a una población beneficiaria, que cierra sus puertas a otros sectores de la población con similares características, por el simple hecho de “no estar organizados” y por no cumplir con determinados requisitos.

Se quiere aclarar que, aunque si bien, un grupo de vecinos sobre todos los que tenían más antigüedad en el barrio ya tenían como cierta inquietud sobre los problemas y necesidades del barrio; y habían hecho llegar sus demandas, aún no se habían “conformado o formalizado” como una comisión vecinal. Fue a partir de lo dispuesto por el Plan, que el barrio presenta su comisión vecinal y se organizan en cuadrillas para recorrer la zona y definir cuales eran las viviendas que dentro de todas, estaban en peores condiciones habitacionales. Para realizar este listado de prioridades y delimitar por donde se debería empezar; los mismos contaron con el apoyo de los técnicos del PIM, donde alguna de las cosas que tuvieron en cuenta fue darle prioridad a las familias que estuvieran en situación de hacinamientos, que sus viviendas tuvieran determinadas características, como también

⁵⁵ Ver Entrevista N°5.

⁵⁶ Audiovisual -Sistematización Cabañitas 2011-2012

darle preferencia a las personas que contaran con algunas discapacidades, adultos mayores, etc. Esa lista fue entregada al Plan Juntos para que pudieran comenzar con su trabajo.

A raíz de eso, la Universidad pensó en un proyecto en conjunto con las dos facultades para acompañar en este proceso de inserción de los vecinos y apoyar al Plan en la mejora de las condiciones sociales y habitacionales de las familias.

La modalidad de abordaje familiar se implementó mediante duplas de estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social y de Arquitectura, supervisados por una dupla de docente de ambas disciplinas, con la idea de formar espacios colectivos de formación, intercambio de experiencias y planificación general junto al equipo de campo del PIM, a través de una intervención familiar para el mejoramiento del hábitat inmediato de cada familia, “contribuyendo al proceso de fortalecimiento de la organización barrial y la integración social de la zona”. (Proyecto de Mejora del Hábitat en el Barrio Las Cabañitas: 2010)

Para la realización de este trabajo, el Plan Juntos propuso la intervención en un principio con 38 familias, a través del cual participaron 33 estudiantes de ambas facultades.⁵⁷

De esta forma, se apostaba a captar generalidades que superarán la particularidad de cada familia y pudieran dar a conocer características del barrio en cuanto a recursos, servicios, problemáticas, etc. En relación a esto una de las docentes entrevistadas comenta: *“se pensó, cómo poder articular todas estas cosas en una dinámica que fuera acorde con la propuesta de trabajo que siempre planteamos de, construir con la gente y de trabajar con la gente y de acorde con los objetivos del Plan y que también pudiera ser una experiencia útil, novedosa para los estudiantes. (...), que fuera como una instancia de aprendizaje que le sirviera al Plan y a todos los vecinos y las vecinas”*.⁵⁸

En el caso de Las Cabañitas, el Plan comenzó su trabajo proponiendo mejoras habitacionales, a través de ampliación, reforma y sustitución de vivienda, consolidando situaciones, siendo tales mejoras proyectadas inicialmente por técnicos de Plan Juntos; y ampliándose en 2011 a realojos de situaciones extremas. Se coordinó entre ambas partes, que la Universidad asumiera el trabajo de relevamiento y propuestas de las mejoras, que luego servirían de insumos para que el Plan Juntos y los vecinos empezaran a construir, y sería como un aprendizaje y crecimiento colectivo en que pudiera resultar la tarea. La

⁵⁷ Proyecto de Mejora del Hábitat en el Barrio Las Cabañitas (2010), Grupo Universitario de Trabajo con Plan Juntos.

⁵⁸ Ver Entrevista N° 2.

docente de Arquitectura comenta que el Plan: *“no tenían como un proyecto barrial mas bien estaban enfocados a lo que es las viviendas”*.⁵⁹

Finalizado el trabajo de la UdelaR, la misma hace entrega a cada familia designada por el Plan, una copia de toda la información recabada conteniendo el plano de sus viviendas y las reparaciones que deberían realizarse.

Luego de eso, comienzan a surgir algunas dificultades de trabajo entre las dos instituciones a raíz de una serie de discordancias. Lo que sucedió según una de las entrevistada fue que: *“en realidad había cierta información que el Plan no nos pudo suministrar para poder tomar algunas decisiones como por ejemplo desde el punto de vista económico, con cuánta plata se podía contar para el armado de cada vivienda, cuáles serían los materiales que se iban a utilizar para cada vivienda, dónde empezaba y dónde terminaba una vivienda, cuestiones más formales sobre la organización y administración de un Plan”*; (...), *no nos plantearon como una base de que bueno “la realidad es esta, (...) y lo que terminó pasando fue que con algunas familias tomó como base el material proporcionado con los estudiantes y con algunas otras no*.⁶⁰

Por otra parte agrega: *“además todo este trabajo se realizó en diciembre del 2010, a los vecinos les entregamos un plano, una carpeta con todo el proceso de trabajo, pero no lo entregamos ese trabajo en diciembre al Plan Juntos, y lo que terminó pasando es que en todo enero que nosotros no estuvimos el Plan Juntos se sentía sin la información que nosotros le habíamos dado a los vecinos. “Fue como una omisión nuestra también, (...)”*.⁶¹ A pesar de todo, el Plan comenzó a trabajar con algunas familias sin contar con el aporte del trabajo realizado por los estudiantes. Finalmente afirman que: *“la comunicación con el Plan Juntos fue bastante difícil”*.⁶²

En este sentido también se entiende, que si bien el Plan reservó información lo cual imposibilitó el logro de un mejor entendimiento entre ambas instituciones, la UdelaR también presentó dificultades de trabajo y coordinación con el mismo.

En medio de ese proceso, fueron surgiendo otros desentendimientos entre el Plan y la propia población beneficiada, dado a que éstos expresan que no se estaba siguiendo con lo pautado y a raíz de que el Plan Juntos no estaba logrando organizarse a sí mismo; comenta una de las beneficiarias: *“Primero había una lista con prioridad y después fueron haciendo casas con quienes no tenían prioridad y ahí a nadie le gustó. (...) , se contradijo,*

⁵⁹ Ver Entrevista N° 3.

⁶⁰ Ver Entrevista N° 1.

⁶¹ Ver Entrevista N° 1.

⁶² Ver Entrevista N°3.

se organizó mal, no puso la autoridad que tenía que poner".⁶³ El Plan Juntos exigía a la población organizarse para poder llevar adelante su trabajo pero también se observa que tampoco estaban logrando constituirse ellos mismos con sus propias atribuciones para cumplir con lo pautado. *"Si ellos eran el Plan, por qué dejaron que mucha gente dijera no, yo llego, y agarro y hago". Ellos tienen que aprender a decirnos que no*".⁶⁴

Desde sus comienzos el Plan contaba con la presencia de muy pocos técnicos contratados por el mismo en el territorio, un Psicólogo, "medio" Arquitecto como lo definen ellos, a su vez éste trabajaba en otros barrios donde se estaba desarrollando la misma actividad; una o dos Trabajadoras Sociales que luego fueron cambiando; y algunos capataces de obra; para atender a todas las demandas de los vecinos no solo en cuanto a sus viviendas sino de las demás problemáticas cotidianas que ya existían y las que iban surgiendo, además de que no siempre permanecían las mismas personas idóneas en el tema para atender cada situación, sino que se fueron incorporando otras nuevas. Todo eso hacía con que el trabajo fuera más lento y perjudicaba aún más el entendimiento entre los técnicos del Plan, la UdelaR y la población participante.

En este sentido sostiene una de las docentes, lo que se brindaba eran: *"recursos económicos, materiales, algunos técnicos que no tenían una presencia cotidiana, recursos que no siempre estaban en tiempo y forma porque llegaban más tarde, la obra se frenaba porque faltaban herramientas, materiales; algo que empezaba siendo ayuda mutua terminaba siendo autoconstrucción porque, "para qué voy a ayudar a otro si mi casa en realidad no avanza"; habían días que las casas no avanzaban porque lo vecinos no encaraban mucho, o porque no estaba el material o porque se peleaban los vecinos"*.⁶⁵

La misma manifiesta que: *"Hubieron desaparición de materiales, el Plan Juntos al no tener un equipo que siguiera diariamente ese proceso, con una presencia cotidiana bastante fuerte hacía con que muchas cosas no se pudieran trabajar con el requerimiento que esto requiere"*.⁶⁶ Otra agrega: *"Lo que pasó también es que "ellos ya tenían como un formato de casas ya establecido que muchas veces no acompañaban el plan que los estudiantes habían armado con los vecinos y ahí empezó a generarse toda una contradicción"*.⁶⁷

⁶³ Audiovisual -Sistematización Cabañitas 2011-2012

⁶⁴ Audiovisual -Sistematización Cabañitas 2011-2012

⁶⁵ Ver Entrevista N°2.

⁶⁶ Ver Entrevista N° 2.

⁶⁷ Ver Entrevista N° 1.

Al respecto, uno de los técnicos del área social que trabaja desde los comienzos en este territorio, relata sobre la experiencia de este trabajo en conjunto: *“Estábamos en un momento inicial del Plan,(...) no tenía pautas ya definitivas en cuanto a cuál era la tipología de viviendas que se iba a implementar en cada una de las situaciones familiares y por lo tanto quizás era un momento de iniciación del plan donde “no pudimos encuadrar correctamente”, quizás sobre todo para los compañeros del área de arquitectura quizás que llegaron a las casas implementaron proyectos de mejoramientos ampliación o construcción de viviendas con tipologías que (...) no habían sido trabajadas en la previa con la gente del Plan porque (...), todavía estaba en una etapa de estudio”*.⁶⁸

Esto deja en evidencia una nueva informalidad política e institucional que acarrea el Plan desde sus inicios, donde se comprueba que todo iba surgiendo a la marcha sin pautas claramente definidas y donde todo era muy confuso. Agrega además este técnico: *“no sólo no teníamos recursos, sino que no teníamos pautas establecidas con respecto a los metrajes, tamaño de las casas de acuerdo a la conformación de cada núcleo familiar, era un momento donde estábamos en construcción de todo eso”*.⁶⁹

A su vez, dicho técnico en representación del Plan Juntos, al revelar reconoce todas estas imperfecciones que se dieron desde un principio: *“había un defasaje entre el tiempo, las capacidades técnicas de llegar a cada núcleo familiar, de pensar un proyecto con estas duplas que en un mes y en varias visitas abordan la situación, y aparte de eso el Plan quizás no pudo en ese momento clarificar suficientemente con los compañeros estudiante (...), los límites de nuestra intervención con respecto a tipología metraje de casas,(...), estaban con su propio proyecto pero sin tener las herramientas desde el propio Plan diciéndole mira hasta acá podemos”*.⁷⁰

Cuando se le pregunta a una de las representantes del PIM sobre cuál fue la reacción de los vecinos ante todo lo que ya fue mencionado, comenta que: *“algunos vecinos que contaban con más herramientas para pelear, empezaron diciendo “nosotros no queremos tener un cuarto 2 por 2”, necesitamos de algo más grande y ahí algunos vecinos pudieron empoderarse y pelear por lo que estaban necesitando y otros no pudieron”*.⁷¹ Otra expresa: *“otros llegaron a explicitar me tocas toda la vivienda menos*

⁶⁸ Ver Entrevista N°4.

⁶⁹ Ver Entrevista N°4.

⁷⁰ Ver entrevista N° 4.

⁷¹ Ver Entrevista N°1.

*esta parte de la casa y esta otra no me la tocas por más que se llueva y por más que me digas lo que me digas”.*⁷²

Esto permite ver el arraigo personal de cada familia por su propia vivienda, por más humilde que sea están marcados por un fuerte sentimiento de pertenencia y apropiación por la misma.

A pesar de todas esas complejidades, a nivel interinstitucional desde ambas Facultades, así como también desde el propio Plan, se valoró como positiva esta instancia de compromiso del trabajo interdisciplinario.⁷³ Desde las propias familias beneficiarias: *“los vecinos evaluaron como positivamente dos cosas, primero que lleguen estudiantes ahí y sobre todo de la manera que llegaron de una manera bastante cuidada, creo sintieron como que ellos le habían enseñado alguna cosa, que fueron escuchados y respetados; (...) que pudieron devolverle, (...) conocimientos y saber que por ser estudiantes no lo tienen”.*

74

Culminando lo que fue este vínculo de trabajo; en los primeros meses del 2011 el equipo del PIM junto algunos estudiantes continuó su intervención con instancias de supervisión puntuales de algunas familias, y en el correr de ese mismo año hasta la fecha, la Universidad continúa trabajando pero más a nivel de las prácticas curriculares de las distintas Facultades y ya no así, desde el trabajo “en conjunto con el Plan”. Una de las docentes relata: *“se siguió articulando pero desde un lugar distinto la Universidad apoyando más a procesos colectivos y el Plan Juntos seguía trabajando más en la mejora de las viviendas y el hábitat exclusivamente”.*⁷⁵

En lo que tienen que ver directamente con el Plan, y en lo que refiere al mejoramiento, ampliación y a la construcción de nuevas viviendas las cuales son construidas de acuerdo a como está compuesto cada núcleo familiar;⁷⁶ se continuó trabajando con las 38 familias junto a la comisión de obra que se había formado la cual estaba organizada por tres áreas geográficas, divididas en tres cuadrillas y apoyadas exclusivamente por los técnicos del Plan Juntos. Los primeros tres meses no se pudieron lograr muchos avances en las viviendas, sino que se dedicaron más a la construcción de bloques debido a la restricción de herramientas y de los técnicos que había.

⁷² Ver Entrevista N° 2.

⁷³ Ver Entrevistas N° 2 y N° 4.

⁷⁴ Ver Entrevista N° 2.

⁷⁵ Ver Entrevista N° 2.

⁷⁶ Cabe señalar que a diferencia con otros barrios, y a pesar de que en cada uno se aplicó de manera distinta, en Las Cabañitas las familias a ser realojada ya sabían cual era la vivienda que le pertenecía con anticipación ya que las mismas fueron diseñadas según la cantidad de integrantes del hogar.

Uno de los profesionales con más antigüedad en el territorio, se refiere a esta colectividad diciendo: *“eran personas con mucho empuje y que tenían ganas de aprovechar esta oportunidad. (...); lo importante es que quisieran ayudar al barrio a organizarse (...), que se apropiaran de esta herramienta y que fueran conscientes de que los protagonistas fundamentales de las mejoras y de las soluciones en el campo de las viviendas iban hacer ellos”*.⁷⁷

En conjunto con el Plan, los vecinos decidieron que cada familia tendría que aportar horas para los distintos trabajos que se iban a realizar. En relación a esto y a la toma de decisiones; reafirma una de las responsables del área social: *“Nosotros ahí trabajamos todos juntos, en lo que tienen que ver la cogestión, nosotros acordamos y planificamos junto con los vecinos, nada lo decide el equipo técnico y pasa hacer como un reglamento o una norma, sino que siempre se gestiona y planifica se acuerda y negocia con los vecinos, ya sea cuestiones de obra, sanciones, de organizar los serenos, siempre es en conjunto con los vecinos”*.⁷⁸

Por distintas razones, 25 familias que vivían en condiciones extremadamente precarias, fue necesario realojarlas; ya sea porque estaban ubicadas en un terreno donde no se podía construir, se inundaba, no tenían espacio, eran afectados por el proyecto de calle que se iría a construir desde la IM, etc. A éstas, se pautaron 40 horas semanales ya que se consideraba que tendrían que empezar de cero a edificar sus viviendas; mientras que para las restantes se definió que fueran 20. Propusieron además, que por cada cuadrilla de vecinos habría un delegado que sería el encargado de llevar y controlar la planilla de horas, además deberían organizarse para realizar las serenadas durante los fines de semana, ya que entre la semana permanece un sereno que está pago por el Plan; siendo éste, otro de los temas que ha costado mucho. En este sentido la entrevistada resalta: *“hay un reglamento que fue hecho por ellos mismos en los espacios de asambleas y reuniones y al que no los cumple se aplican determinadas sanciones, en un principio se aplicaban sanciones que mientras que no cumplieran determinadas horas no se les iba a entregar materiales o se les dice tienen que hacer tantas horas para que se retome tu obra, esas exigencias las fue pautando el propio barrio junto con el equipo técnico que trabajaba allí”*.⁷⁹

⁷⁷ Ver Entrevista N°4.

⁷⁸ Ver Entrevista N°5.

⁷⁹ Ver Entrevista N° 5.

Por otro lado también cuenta que no había un buen relacionamiento entre todos los vecinos, ya que muchos de ellos, a pesar de vivir en el mismo barrio no se hablaban o siquiera se conocía, no así pasaba con aquellas familias que tenían más antigüedad y que eran las más reconocidas por tener lógicas familiares muy fuertes y por ser las fundadoras del asentamiento. Existían muchas diferencias entre todas las familias por los metrajes que tenía cada terreno. Según el entrevistado: *“acá había vecinos que tenían 800 metros y otros tenían 60, 40 metros, había una desigualdad en la apropiación del espacio físico muy grande que daba cuenta de niveles distintos de necesidades, carencias y exclusiones. (...), había diferencias a la interna del barrio muy importante”*.⁸⁰

A su vez, comenta que toda esta situación estaba determinada por: *“el prejuicio y desconocimiento o porque yo soy el dueño de esta calle y vos no, yo vine primero, yo fui el que le vendí el terreno primero al otro, eran diferencias que después daban cuenta de una determinación muy fuerte de vecinos con voces, opiniones con mucho poder, con vecinos que no se atrevían hablar que no tenían una experiencias previa de expresar sus necesidades y hacerlas valer frente al colectivos”*.⁸¹

A través de esto, se puede ver la relación de poder que se generan en las internas de los barrios, al ser más antiguos en un lugar, sienten más potestad frente a los demás, lo que lleva a que más allá del respeto y reconocimiento, esto quizás no favorezca a la integración e inclusión del resto de sus vecinos, sino que además de estar en la misma situación de vulnerabilidad, más bien, generan la exclusión de los más débiles del barrio.

Con el transcurso del tiempo, se fueron incluyendo nuevas familias, donde otro de los actos sucedidos fue que algunos núcleos familiares que habían sido incluidos desde el inicio del Plan, permanecieron y otros decidieron no seguir participando o directamente dijeron que no, producto del mismo disconformismo y desmotivación que se había generado en el barrio. En ese sentido cuenta la entrevistada sobre el motivo esto: *“el tema de la descreencia, estos políticos que nos vienen a mentir como figuras políticas que no eran, (...) una vez más, que van hacer nada, salen de acá y vuelven dentro de cinco meses y sí vuelven todavía”*.⁸²

Una de las vecinas agrega sobre ello y confirma: *“El Plan te decía quédate tranquilo mañana te traemos las cosas y empezamos hacerte, pero eso era mentira, pasaba*

⁸⁰ Ver Entrevista N° 4.

⁸¹ Ver Entrevista N° 4.

⁸² Ver Entrevista N°5.

un año como se pasó y no pintaba nada entonces yo iba y te presionaba a vos".⁸³ Además agrega sobre las frustraciones que tuvieron que enfrentar algunas familias que tenían la esperanza de mejorar su vivienda: *"Que a vos vengan y te digan te vamos hacer tu casa y al otro día te digan no, no eras vos, todavía no tenés las horas, para vos todavía no, como que te desmoraliza"*.⁸⁴

También en ese proceso de cumplir con las horas de trabajo, hubieron familias que por estar en una situación más compleja, generaron atraso y no lograron organizarse, ya sea por razones laborales, de salud, por ser madres solteras y no tener con quien dejar a sus hijos, o porque se incluyeron más tarde al realojo, etc. Asimismo estos fueron otro de los motivos que generaban conflicto, por lo cual hubo que tomar nuevas medidas. Una de ellas fue que, a 5 familias del total de 25 que fue necesario realojarlas y que presentaban esos incumplimientos, se las destinaron a otro sistema de viviendas prefabricadas que ya estaban siendo implementadas en otros barrios por un tema de costos y porque llevan menos tiempos en ser construidas. Como forma de mediar la diferencia con los otros vecinos y luego de explicarles como eran construidas las mismas y hablarles sobre la deuda de sus horas, se les propuso y ellas aceptaron.

Uno de los barrios donde se está implementando esa modalidad de casas, es en Luis Batlle Berres; la entrevistada nos cuenta cómo son fabricadas las mismas: *"la planta de arriba son construidas de un material entre madera yeso, fibra de vidrio, es una vivienda igual que todas con la misma conexión de agua, sanitaria eléctrica, la misma conexión de baño, de la mesada para la cocina, lo que cambia es la estructura de la pared"*.⁸⁵ Éstas son edificadas por un equipo especializado para este tipo de construcciones contratado directamente por el Plan.

A raíz de eso, surge la duda por consultar la diferencia con la otra modalidad de vivienda de bloques que se venía construyendo, donde se informa: *"capaz que son inferiores porque no es bloque y es de madera, pero tienen un tiempo de durabilidad largo"*.⁸⁶ Un segundo explica: *"Nosotros estamos tratando de buscar soluciones habitacionales para todos que hay veces que son distintas, intentamos que la base sea una vivienda decorosa, pero de repente en situaciones con familias con estas dificultades lo que intentamos de aportar son tecnologías constructivas que permitan la intervención técnica del Plan en viviendas que se puedan producir más rápidamente, que son viviendas*

⁸³ Audiovisual -Sistematización Cabañitas 2011-2012

⁸⁴ Audiovisual-Sistematización Cabañitas 2011-2012

⁸⁵ Ver Entrevista N° 5.

⁸⁶ Ver Entrevista N°5.

no precarias son viviendas definitivas pero no tienen las características técnicas de otras viviendas, no tienen una losa como por ejemplo".⁸⁷

Desde la Unidad Operativa Central (U.O.C), se sostiene: *"Ahora estamos innovando un sistema prefabricado para acelerar los tiempos, porque la gente no resiste los tiempos, buscamos soluciones a esos tiempos y en el medio pasa de todo, (...) ese es un proceso que lo tratamos de acortar al máximo"*.⁸⁸ A través de esto, si bien se reconoce que ésta es una nueva modalidad de vivienda que ofrece el Plan para sacar a las familias de la emergencia habitacional, y por otro lado, representa para la población una alternativa importante ya que hay una urgencia y necesidad de tener una vivienda digna (a pesar de que como sociedad aún no estamos acostumbrados a las mismas), sin entrar en detalles sí se hace mención a la calidad de la misma en cuanto a los materiales que son utilizados para su fabricación; quizás éstas no reúnen las mejores condiciones para definir las como una "vivienda digna". Se puede observar que de alguna manera hay una intención de "ayudar" brindando este tipo de casas, pero a su vez se considera que en alguna medida representa una especie de "castigo" a las familias, ya que por no estar al día con sus horas les brindan este tipo de vivienda, pasando a "jugar con la necesidad de la gente" en el sentido de no ofrecer la misma calidad de vivienda a todos.

Este tipo de construcción, no concuerda con uno de los objetivos, metas estipuladas en el Plan, esto se concluye de lo expuesto por uno de los actores en representación de la U.O.C el cual menciona: *"(...), el fin último no es la vivienda en sí como producto, sino lo que genera la misma, el armado de ella por ellos mismos y en conjunto"*.⁸⁹ Si la idea es la participación y el involucramiento de la población participante a través de la autoconstrucción y ayuda mutua, se considera que en éstas no es posible visualizarlo y obtener el mismo resultado que con las otras modalidades de viviendas, ya que por las especialidades constructivas que requiere, las mismas deben ser armadas por un personal especialista en este tipo de fabricación.

Por otro lado, se analiza que la necesidad de implementar esas nuevas modalidades de vivienda; va unida a que hoy en día hay un reajuste económico en el Plan; ya que la recaudación monetaria proveniente en parte de la solidaridad de la población la cual es uno de sus sustentos, continúa siendo escasa; permitiendo este nuevo sistema constructivo abaratar los costos. Ello se sostiene mediante una de las entrevistas donde se afirma que:

⁸⁷ Ver Entrevista N° 4.

⁸⁸ Investigación Estudiantil (2012)- Plan Juntos Construyendo en conjunto derecho al techo.

⁸⁹ Investigación Estudiantil (2012) Plan Juntos. Construyendo en conjunto derecho al techo.

*“La solidaridad no está presente hoy en día, (...)”. “Económicamente el Plan está en crisis”.*⁹⁰ Cabe aclarar que a pesar de esta afirmación, el principal solidario actualmente en cuanto a recursos, es ANCAP. El cual proporciona portland y artícor, siendo entregado directamente al COMCAR Santiago Vázquez para que sus presos fabriquen bloques y sean distribuidos en los distintos barrios de intervención del Plan.

En lo que tiene que ver con el proceso de participación de los vecinos en la obra; según los entrevistados, éste tuvo diversos ciclos desde sus inicios, comenzando con más empuje, entusiasmo y compromiso, pero con el tiempo eso se fue diluyendo.

Desde la población participante, se puede decir que, permanece un reconocimiento hacia el trabajo y el aporte realizado por las mujeres en la obra, eso se pudo confirmar al manifestar uno de los vecinos: *70% mujeres, 30% hombres, en la cuadrilla que estamos nosotras son 3 hombres y después son todas mujeres, en casi todas pasa lo mismo. Creo que la mujer ve más la necesidad de las cosas y lo que necesita, el hombre de repente se descansa en lo que ya tiene”.*⁹¹

En palabras de las autoridades del Plan: *“Si la población no participa el Plan no funciona, se va. La participación es imprescindible”.*⁹²

Según los entrevistados, en estos tres años que llevan de construcción y de trabajo; hoy en día se siente como un desgaste en general, tanto de los beneficiarios como del equipo técnico del Plan. Donde constantemente hubo que generar nuevas propuestas de cooperación en el colectivo. En el año 2013, fue necesario reformular junto a los vecinos el reglamento de convivencia, se realizaron convocatorias que fueran como “más atractivas” por decirlo de alguna de manera, a fin de que pudieran participar la mayor cantidad de vecinos.

En este sentido, se considera pertinente mencionar a José Luis Rebellato, el cual afirma que:

...la importancia de reflexionar en torno a la participación radica no sólo en relación a la práctica social, sino a la concepción de una democracia con participación ciudadana, construida sobre la base del protagonismo de los sujetos, movimientos y organizaciones en la toma de decisiones que los afectan.
(1997:123)

⁹⁰ Ver Entrevista N°5.

⁹¹ Audiovisual -Sistematización Cabañitas 2011-2012

⁹² Investigación Estudiantil (2012). Plan Juntos. Construyendo en conjunto derecho al techo.

En relación a este término (participación), el autor considera que se pueden encontrar al menos cuatro líneas argumentales tales como; las políticas, éticas, económicas y técnicas. Haciendo mención al punto de vista ético:

...se enfatiza en el pasaje de la gente a un rol de sujetos activos y no meros objetos de prácticas externas, las ideas de protagonismo y autonomía se asocian fuertemente a la de participación, así como la reivindicación de los derechos de la gente a incidir en aquellos asuntos íntimamente vinculados a sus condiciones de vida. (Rebellato, 1997:125).

En Las Cabañitas, constantemente hay una enunciación por parte de los técnicos sobre la importancia por la toma de decisiones de los vecinos y de que sean ellos mismos los propios protagonistas de sus transformaciones tanto en forma individual como colectiva.

En tal sentido, desde el área social se afirma que: *“Tuvimos que hacer asambleas más seguidas, no en un lugar único sino que en otros lugares empezamos a rotar porque hay mucha diferencia entre ellos, siempre dicen “no porque en realidad todo siempre va para el realojo, por qué las reuniones son siempre allá, (...) y nada para acá”, entonces fuimos rotando y viendo como mejorar eso y eso fue generando como pequeños impactos que la gente empezó como acercarse nuevamente”*.⁹³

A su vez, comentan que al presente, esa participación ha variado y evalúa que: *“no podemos hablar de que hoy no hay una “no participación”, participación hay desde la autoconstrucción por ejemplo aquel vecino que tiene la capacidad para autoconstruir”*;⁹⁴ pero agrega que ya lo que es la ayuda mutua que también es uno de los pilares fundamentales del Plan, eso ha disminuido: *“hay grupetes de vecinos que si bien ellos se quejan de que siempre son los mismos, pero están presentes cuando llega un camión para descargar portland, bloques, chapa, pero esa participación colectiva donde yo trabajo en tu casa,(...) después vos venís para mi casa,(...) eso se ha desgastado demasiado; (...) para nosotros también fue desgastante”*.⁹⁵

A pesar de todo; el vínculo con los vecinos hoy día ha mejorado ya que se fue logrando poner en discusión los intereses del propio colectivo.

Continuando con lo que ha sido el ciclo de trabajo en este barrio y en relación a la articulación con las Política Social, además de la intervención de la UdelaR; existieron otros actores políticos y sociales que estuvieron participando y contribuyendo a la labor

⁹³ Ver Entrevista N°5.

⁹⁴ Ver Entrevista N°5.

⁹⁵ Ver Entrevista N°5.

realizado por el Plan para el logro de sus objetivos como es el caso del MIDES; a través de algunos de sus programas puntuales⁹⁶ con cursos de tres meses aproximadamente, maestro comunitario, animador de murgas. También cuentan con un buen relacionamiento con ciertos recursos más cercanos como, la Policlínica y el CAIF El Alfarero. A nivel general, autoridades de la U.O.C expresan: *“La idea es que la población pueda atender sus necesidades utilizando todos los recursos y políticas sociales de la zona”*.⁹⁷

A través de un convenio con la UdelaR, Extensión Universitaria y Facultad de Odontología, las familias de “Las Cabañitas” así como también de otros barrios donde se encuentra trabajando el Plan, han podido acceder al servicio de salud bucal mediante prestaciones gratuitas, donde se les brinda materiales y se gestionan los boletos para poder trasladarse hasta esa Universidad. Ante esto, expresa el Psicólogo: *“Un ejemplo de lo que soñamos cuando nosotros arrancamos con el Plan en cuanto a la articulación con los otros actores, eso ha sido extraordinario, es un ejemplo de lo más emocionante también y donde la población empieza a familiarizarse y apropiarse con estas instituciones”*.⁹⁸

El ISEF, es otro de las instituciones que continúan efectuando algunas actividades y practicas curriculares junto a otros estudiantes de Psicología y de Trabajo Social que trabajan con algunas familias puntuales como ya fue mencionado anteriormente.

Explican que se ha tratado de mantener contacto con otras instituciones para que las mismas se acerquen a la zona y de esta manera poder realizar un trabajo en red para abarcar a las innumerables problemáticas sociales que enfrentan día a día estas familias, pero las respuestas no han sido del todo favorables. En este sentido expresa una de las técnicas del área social: *“salís a golpear puertas en las otras Instituciones te dicen, ha si pero justo llegamos hasta la calle tal y justo ahí el equipo nuestro no va este año”*.⁹⁹ Como integrantes del equipo técnico que están presentes diariamente en el territorio reconocen que: *“la articulación es aún un objetivo pendiente en algunos fluyó con más facilidad y en otros no”*.¹⁰⁰

Adiciona el Psicólogo Social: *“Es más lo que necesitamos de lo que nos gustaría implementar”, (...), “nos sentimos muchas veces peleando con un alfiler en relación a las necesidades múltiples que la gente tiene”*.

⁹⁶ Como por ejemplo: INEFOP, FOCAP, también la UTU con carreras cortas relacionadas a la construcción; con Jóvenes en Red y los ETAF. Ver Entrevista N°4.

⁹⁷ Investigación Estudiantil (2012)- Plan Juntos Construyendo en conjunto derecho al techo.

⁹⁸ Ver Entrevista N°4.

⁹⁹ Ver Entrevista N°5.

¹⁰⁰ Ver Entrevista N°4.

Además de escuchar a los vecinos y de intentar abarcar diariamente las demandas de las familias y de lidiar con todas estas cuestiones y problemas del barrio, se enfrentan a los obstáculos burocráticos de su propia política de Estado que limitan el logro de una mejor respuesta para que se pueda brindar la debida atención que requiere esta población y cada una de las problemáticas; en este sentido añaden: *“hay cosas que sobrepasa las capacidades técnicas de los compañeros que estamos en el territorio”*.¹⁰¹

Esto también va de la mano, a que actualmente la operativa técnica de “Las Cabañitas” en lo que refiere al Área Social, está constituida por dos Asistentes Sociales y un Psicólogo Social, en la que se entiende que esto también dificulta un trabajo global y personalizado con cada núcleo familiar debido a la numerosa población que abarca este territorio. Los técnicos sociales además de desempeñar sus tareas; en función de lo que implica la organización de los vecinos en la obra, intentan abarcar y resolver mediante la gestión, asesoramiento, derivación de las demás problemáticas sociales; tales como: problemas de salud, drogadicción, violencia domestica, abuso sexual, trámites y asesoramientos en cuanto a sus derechos sociales, tenencia, identificación civil, divorcios, denuncias policiales, entre otros.¹⁰²

A nivel general, la opinión desde la U.O.C sobre el trabajo con las demás instituciones públicas es que: *“estamos convocando a que participe todo el mundo, y las debilidades es que no es fácil, es muy complejo y más cuando te planteas trabajar en esta articulación con diferentes organismos públicos. Es que el Estado Uruguayo no está preparado para eso, no estamos acostumbrados a esto. Para articular, para coordinar, cada cual y cada uno tienen su línea de trabajo”*.¹⁰³ Además afirma: *“Lo que más cuesta es la coordinación con las instituciones pero cuando se logra sale bien”*.¹⁰⁴

Por otro lado, y en lo que tiene que ver con el trabajo voluntario y solidario, “Las Cabañitas” ha contado además con el apoyo de las brigadas de solidaridad del SUNCA llamada “Agustín Pedrosa” y la de un grupo de jóvenes de la zona reconocida con el nombre de “José Artigas”. Estas cuadrillas se fundan para aportar horas de trabajo, la primera, se organiza dos veces al año y participan para ayudar a los vecinos a construir sus viviendas, y la segunda interviene en alguna jornada específica junto a la comisión de obra

¹⁰¹ Ver Entrevista N°4.

¹⁰² Cabe aclarar que en lo relacionado a la construcción de la vivienda; hoy en día el equipo técnico está conformado por un Arquitecto, oficiales de la construcción, 2 encargados de obra, 2 capataces, oficiales carpinteros, albañiles, sanitarios, eléctrico. Un sobrestante que es el encargado de llevar la administración y el conteo de los materiales el que hace el pedido y hace la planificación para que manden los materiales y a su vez es el encargado de llevar las planillas y contar las horas de los obreros contratados.

¹⁰³ Investigación Estudiantil (2012)- Plan Juntos. Construyendo en conjunto derecho al techo.

¹⁰⁴ Investigación Estudiantil (2012).Plan Juntos Construyendo en conjunto derecho al techo.

o van los fines de semana a levantar paredes también en conjunto con la población beneficiaria. Expone la entrevistada: *“para los vecinos tanto que vaya el SUNCA o la brigada José Artigas es bien importante”*.¹⁰⁵ Comenta una de los actores de la U.O.C: *“Para nosotros el voluntariado es bien importante(...), el vecino se integra y es voluntario, el estudiante se integra y es voluntario, por tanto tenemos una conjunción que es bien particular, arrojando resultados que son bien diferentes”*.¹⁰⁶

En relación a la colaboración del SUNCA, y de la importancia que requiere su aporte para todos los barrios que integran el Plan Juntos, en Las Cabañitas se han generado algunos problemas de integración para trabajar con los vecinos, siendo éste uno de los intereses fundamentales del Plan para lograr que su población se integre con otras poblaciones. De acuerdo a los entrevistados ello se da a raíz de que las personas que participan de estas brigadas vienen a levantar la mayor cantidad de viviendas durante un fin de semana y a un ritmo de trabajo más acelerado del que lo estaban haciendo los vecinos, siendo que, éstos se organizan de una manera distinta ya que deben cumplir de 20 a 40 horas por semana y muchos de ellos no tienen la experiencia del oficio. A su vez, *“lo que pasa ahí es que es muy difícil generar continuidad porque el SUNCA hace una seguidilla de un mes yendo todos los fines de semana a un barrio se termina ese mes y se van a otro barrio (...). Muchas veces no son los mismos trabajadores que antes, no siempre se repite sino que se van rotando y eso hace que sea muy difícil generar un proceso con gente que se va rotando”*.¹⁰⁷

Otra de las cuestiones que generan estas dificultades, es porque muchas de las personas que integran estos grupos de trabajo, vienen y viven en otros barrios con similares características y necesidades que “Las Cabañitas”, *“se dio ese choque cultural, entre un albañil trabajador de la construcción y un vecino de un asentamiento”*.¹⁰⁸ Se considera que tal vez eso generó un encuentro distorsionado de intereses siendo que por un lado brindan su solidaridad aportando mano de obra sin recibir nada a cambio (mientras que al Plan le sirve porque con ellos abaratan los costos en cuanto a recursos humanos) y por otro lado tienen la inquietud de que ellos también se enfrentan a la problemática de no contar con una vivienda digna para ellos y sus familias. En relación a esto agrega una de las representantes del área social: *el Plan no previó que la gente que traía a trabajar viven en*

¹⁰⁵ Ver Entrevista N°5.

¹⁰⁶ Investigación Estudiantil (2012). Plan Juntos. Construyendo en conjunto derecho al techo.

¹⁰⁷ Ver Entrevista N°1.

¹⁰⁸ Ver Entrevista N°1.

iguales o peores condiciones a la gente que se les va hacer las casas".¹⁰⁹ Por otro lado se percibe que el trabajo voluntario realizado a través las brigadas solidarias y a pesar de haberse generado algunos problemas de integración con los vecinos, son algunas de las diferencias que se resalta en este barrio en comparación con las demás zonas de intervención ya que como se pudo apreciar en las entrevistas, no en todas estuvo presente este apoyo.

Por otro lado en los últimos tiempos, precisamente en el 2013, el Plan perdió uno de sus Directores, el Arq. Muttoni, quien fuera el redactor junto a sus otros integrantes del proyecto de ley y posteriormente de la Ley en sí, debido a su fallecimiento. En función de ello, según la entrevistada, algunas cosas han cambiado en cuanto al funcionamiento y la tarea que él desarrollaba, no sólo en las ocupaciones administrativas sino en su representación como miembro del Plan Juntos en cada territorio y "portavoz" por decirlo de alguna manera, de lo que se pretendía realizar: *"este año (...), nos cuesta porque el Plan perdió a unos de los pilares centrales (...); él era uno de los que estaba en la central de las oficinas del Plan él tenía como esa cosa ya que fue el que cráneo y siguió toda esa locura del Pepe y de Lucía;(...) este año se siente la falta de él. A nivel institucional, profesional, él era un gestor importante, era el que pensaba en todo, cuando había un problema en un barrio con los obreros contratados o por que había un conflicto, iba él a reunirse con los vecinos, con los obreros hacía las asambleas en los barrios, tenía su agenda no solo para lo institucional y lo administrativo sino que también estaba para los territorios"*.¹¹⁰

Ello lleva a que se cuestione sí: ¿dicha función estaba ligada solamente a un operario?; ¿qué papel representan frente a sus prestadores de trabajo y a la población participante los demás integrantes de la Unidad Operativa Central que también participaron en la creación de este Plan?; ¿se puede seguir empleando lo estipulado en la Ley del Plan si no hay una participación continua y autocrítica directa de la directiva para saber cual es la realidad de las familias que viven en los territorios?

Otro de los interrogados con más antigüedad en el Plan, cuando se le realiza la misma pregunta de la anterior entrevista, evade la respuesta diciendo: *"(...), a medida que el Plan se va ampliando se van reproduciendo nuevos requerimientos institucionales, estamos pensando ahora en toda la regionalización de todas las instructoras, tanto la*

¹⁰⁹ Ver Entrevista N° 5.

¹¹⁰ Ver Entrevista N°5.

social, constructiva para hacer un abordaje de mayor proximidad, por ejemplo el área social tienen espacios regionales de intervención que a su vez coordinan con la U.O.C, estamos en el interior y en Montevideo en muchos lugares, yo estoy en varios barrios".¹¹¹ Hoy en día parte del trabajo de la Directiva se pasó a replegar "a un equipo que pasa a denominarse algo así como coordinadores o técnico operativos donde entra el área de arquitectura, social y de planificación".¹¹²

Se refleja a través de las entrevistas que el concepto de participación de las autoridades es distinta al de sus funcionarios ya que los primeros han participado más bien en el diseño y la toma de decisiones del Plan, mientras que las segundas, no participaron de los lineamientos del Plan, sino que son los voceros, enviados y encargados de hacer con que se cumpla junto a las familias, con lo dispuesto en la Ley del Plan Juntos.

Otra acotación que lleva a repensar es: "los vecinos organizados ya forman parte del dispositivo, es el actor principal del Plan".¹¹³ Si esto es así, ¿cuál es el verdadero lugar que ocupan los protagonistas primordiales?; ¿no tendrían que formar parte también del diseño del Plan?

De todos modos, hay un reconocimiento y crítica constructiva por parte de los técnicos de "Las Cabañitas" por el apoyo que les han brindado algunas autoridades mediante determinados acontecimientos que les ha sucedido: "yo me siento respaldada, (...) en los momentos que se ha necesitado el Plan ha estado". "Es como todo ha hecho cosas bien y otras no tan bien".¹¹⁴

La evaluación y percepción que los mismos hacen de éste como operarios y representantes es que, consideran que uno de los principales logros que ha tenido el Plan en este barrio, es acompañar el logro y el proceso que han realizado muchas de aquellas familias que por el hecho de no tener un lugar digno donde vivir y por tener menos antigüedad que otros, no se les brindaba un lugar como parte de un colectivo para poder intervenir y expresar lo que sentían, a la vez que, no eran reconocidos por éstos. Expresan: "el principal logro que nosotros rescatamos ha sido la inclusión social, evitar que haya una gran pelea y batalla ideológica, (...); incluir al conjunto de vecinos que tuvieran necesidades básicas no resueltas en el campo habitacional. Otros ha sido que mucho de los vecinos que estaban en condiciones de vulnerabilidad de sus derechos (...), se transformaron poco a poco a lo largo de estos tres años en actores importantes, en

¹¹¹ Ver Entrevista N°4.

¹¹² Ver Entrevista N°5.

¹¹³ Ver Entrevista N°4.

¹¹⁴ Ver Entrevista N°5.

protagonistas de sus procesos, demandado, reclamando y aportando".¹¹⁵Otra considera: *"la construcción de la vivienda no ha sido sólo el levantar pared, (...) ha generado otro impacto, que hasta el más menos en el barrio hoy es reconocido por su vecino porque está en igualdad de condiciones porque él también tienen un techo"*.¹¹⁶

Según el testimonio de uno de los vecinos sobre la valoración de la intervención del Plan en su territorio es que: *"el barrio se va a sentir orgulloso de lo que ha logrado, no sólo con el Plan Juntos sino a base de sacrificio de la misma gente, mucha gente que hoy esta haciendo sacrificio nunca fue tenida en cuenta para nada, hoy lo hizo y va a ver el fruto de él y eso lo va ayudar para salir adelante"*.¹¹⁷

A modo de finalizar el estudio de lo que ha sido el proceso de intervención del Plan Juntos en este barrio y en lo que tienen que ver con su finalidad en combatir la emergencia socio-habitacional, cabe mencionar que hasta el mes de noviembre de 2013, las familias dentro de las cuales sus viviendas han sido reparadas, construidas y realojadas, son un total de 62, como meta hasta finales de ese año, se pensaba llegar a un total de 90;¹¹⁸ siendo ésta la fecha que tenían programado y coordinado con los vecinos para dar por finalizada su tarea y de esta manera poder retirarse de "Las Cabañitas".

Luego de finalizada la obra no se realizará un proceso de seguimiento; sus técnicos consideran que esa es una tarea que la deben realizar otros actores políticos y sociales ya que plantean que, *"en el período en que se está en la dinámica de obra, de construcción y de resolución del problema de la vivienda"*,¹¹⁹ su tarea está enfocada además a derivar e implementar un vínculo de la población participante con las demás instituciones para que éstas atiendan las necesidades de cada familia. En este sentido afirman: *"una vez que eso ya queda resuelto son otros los actores naturales que deben continuar la intervención o el acompañamiento del proceso barrial"*.¹²⁰

Esto nos hace pensar que son planteos típico de una política de Estado focalizada ya que luego de culminada su intervención depositan la responsabilidad a las familias para que ellas mismas golpeen las puertas a otros centros competentes para la resolución de sus problemas. Pero de qué forma encuentran en éstas una solución a sus necesidades si las demás instituciones tampoco tienen la capacidad de llegar a través de sus técnicos hasta su territorio o de abarcar a toda las demandas de los ciudadanos. También se considera que

¹¹⁵ Ver Entrevista N°4.

¹¹⁶ Ver Entrevista N°5.

¹¹⁷ Audiovisual-Sistematización Cabañitas 2011-2012

¹¹⁸ Cabe aclarar que del total de "104 familias que fueron censadas, 90 son las participan en el Plan". Ver entrevista N°4.

¹¹⁹ Ver Entrevista N°4.

¹²⁰ Ver Entrevista N°4.

hay un defasaje entre lo que el Plan “quiere implementar” y lo que “realmente ha logrado”, ya que se considera que en tres años de trabajo en un barrio, de mejoradas y construidas nuevas viviendas, no se logran además solucionar todas las carencias de familias que vienen de varios años padeciendo al margen de la pobreza y exclusión social. La vivienda más bien acá pasa a ser un “pretexto” para intentar remediar a otros problemas sociales que no se solucionan fácilmente en un corto plazo.

Se considera adecuado finalizar este fragmento exponiendo primeramente en palabras de uno de los técnicos del Plan Juntos en “Las Cabañitas” sobre como ha significado este trabajo y posteriormente resaltar el testimonio de uno de los vecinos del barrio los cuales juegan un papel fundamental ya que son los propios beneficiarios de esta iniciativa. Técnico: *“Ha sido una experiencia muy fuerte, estamos en medio de ese impacto y creo que va a tener que pasar algunos años y tiempo de post-Plan para poder evaluar correctamente lo que significó esta experiencia para la población”*.¹²¹ Vecino: *“despertaron un sentimiento de la gente, un sentimiento de progreso”*.¹²²

¹²¹ Ver Entrevista N° 4.

¹²² Audiovisual -Sistematización Cabañitas 2011-2012

Reflexiones Finales

A lo largo de este trabajo se intentó reflejar la inquietud por la problemática que enfrentan las familias de nuestro país, sobre todo las que viven en los asentamientos irregulares y de menores ingresos, para acceder a uno de los derechos humanos, como es “el derecho a la vivienda adecuada” (tema que ya fue caracterizado y desarrollado en el primero capítulo), mediante los escasos programas que brinda el Estado uruguayo a través de sus políticas públicas y habitacionales.

En tal sentido en el segundo capítulo, además de haber desarrollado una presentación histórica y relacionada al problema de la Cuestión Social, Estado y Políticas Sociales y mencionar las diferentes políticas de vivienda que han existido en nuestro país en cada gobierno y dentro de sus tradicionales partidos políticos (blancos y colorados), se hizo referencia también al cambio político que hubo a través del primer Gobierno del Frente Amplio, el cual se planteó la tarea de reorientar las instituciones involucradas en la política de vivienda a lo largo de su mandato. Haciendo alusión a éste, se considera que si bien, el mismo fue efectivo en cuanto a la reorganización de las mismas, fue escaso en términos de brindar mayores posibilidades habitacionales para que pudieran acceder los sectores con escasos recursos y en situación de extrema pobreza.

Por esa razón fue pertinente señalar la segunda administración Frenteamplista, la cual toma al tema “*vivienda*” como eje central de su gestión, retomando las acciones de la anterior administración para seguir avanzando en el combate a la pobreza, la indigencia y resuelve crear un Plan Juntos destinado a atacar la emergencia socio-habitacional de los sectores más marginados de nuestra sociedad siendo éste y su intervención en el barrio “Las Cabañitas” los temas principales que se interesó estudiar.

En relación a esto cabe aclarar que a través de la información alcanzada en el capítulo anterior fue posible llegar a algunas reflexiones aproximadas sobre el Plan, aunque si bien, se considera que para tener una visión más clara y poder llegar a conclusiones definitivas sobre el mismo es necesario esperar a que este período de gobierno termine para evaluar los resultados finales.

Hasta la fecha de estudio se ha logrado obtener un profundo conocimiento y análisis crítico sobre el funcionamiento y los resultados de este Plan así como también fue posible analizar algunas respuestas y alcances brindados por el mismo en la zona en la que

se investigó, pudiendo de esta manera cumplir con el objeto de estudio y los objetivos de este trabajo.

En tal sentido se percibe, a través de los datos suministrados en las entrevistas, que más allá de todos los enojos y desmotivaciones que algunos vecinos tenían con respecto al Estado por las escasas respuestas brindadas hasta ese momento para resolver sus situaciones; la llegada del Plan a Las Cabañitas provocó un fuerte impacto en la mayoría de éstos, ya que se estaba abriendo una posibilidad y esperanza en ver un cambio socio-habitacional en el entorno de cada familia y en la de su barrio.

Por otro lado se observa que a pesar de que en un comienzo había una desorganización en general por parte del Plan para empezar a trabajar y además que no estaban brindando el apoyo suficiente para que la población participante pudiera organizarse de una mejor forma, se reconoce también que muchas de esas debilidades fueron mejorando con el transcurso del tiempo. Al punto de destacar el trabajo que llevó adelante el quipo técnico del Plan (a pesar de las dificultades) en intentar apoyar y fortalecer a aquellos vecinos más débiles para que pudieran reclamar y hacerse valer su voz aumentando de esta manera su nivel de autonomía y participación frente a los demás.

Del mismo modo se valora la lucha por mantener la comisión de vecinos (en relación al trabajo de obra), ya que eso, es uno de los requisitos para que se comience a intervenir. De todos modos se entiende que esto no garantiza que al momento de retirarse el Plan la misma siga funcionando y luchando por el barrio.

Al mismo tiempo si bien se percibe que, por un lado, en el proceso de trabajo hubo un intento por parte del equipo del Plan Juntos en brindar el lugar para que cada vecino fuera el protagonista de sus mejoras, además de afirmar la importancia de poder contar con la opinión y decisión de toda la población participante, también se analiza en otro punto, que esto hace parte además del “discurso político” del Plan, ya que mediante el testimonio de los propios vecinos se pudo visualizar que en la práctica las cosas no se dieron totalmente de esta manera. En este sentido se entiende que no se puede afirmar que “las decisiones eran tomadas por toda la población beneficiaria” ya que, como fue expresado por el propio personal del Plan constantemente hubo que rotar el lugar donde se hacían las asambleas ya que se entiende que la mayoría de los vecinos no participaban.

En tal sentido se reflexiona que la participación y la integración social de la población participante que se pretendía alcanzar como una de las bases fundamentales del Plan no se pudo lograr de un todo.

De este modo se visualiza que uno de los hechos donde se puede afirmar es a través del sistema de autoconstrucción, en la que se observa que más bien ésta permaneció y se dejó de lado el criterio de ayuda mutua, participando e integrándose unos más que otros. En este barrio en específico al saber cada familia con anticipación cuál era la vivienda que le pertenecía, se percibe que quizás esto no brindó la posibilidad a que todos trabajaran de igual manera para la vivienda de los demás moradores, viéndose motivados y dedicándose cada una a construir su propia y futura vivienda. Además se considera que la decisión de autoconstruir fue otro de los temas en la que no participaron los vecinos a raíz de que no fue decidido por ellos sino que ya estaba impuesta desde un inicio.

Siguiendo esta línea se entiende que la participación de los vecinos así como también el tema de la organización de los mismos estuvo dada a partir de una imposición para el logro de ese beneficio y no se dio desde “un todo y en forma democrática” para acceder como ciudadanos el derecho a mejorar, ampliar o adquirir una vivienda nueva digna y decorosa para ellos y sus familias. Desde sus condiciones de pobres y en base a sus necesidades los mismos se vieron sometidos o subordinados a cumplir con tales requerimientos. También se piensa sí en verdad y en cierta forma estos dos requisitos fueron “trabajados o “exigidos”, ya que se trata de una población con un complejo de carencias sociales, culturales que además de todas ellas para estar dentro del Plan debieron ser organizados más allá de sus diferencias y aceptar las condiciones que se les estaba proponiendo como por ejemplo el tema de las horas que tenían que reunir para obtener su casa de lo contrario quedarían fuera de éste.

A través de este desarrollo nos permite apreciar cómo detrás de planteos supuestamente participativos se enmascaran dispositivos de poder que no hacen más que perpetuar la situación de subordinación de quienes supuestamente serían beneficiarios de tales propuestas. (Rebellato y Jiménez: 1997)

En un sentido amplio además de coincidir con el autor, en el sentido de que “*no hay miembro de una sociedad que no participe de una u otra manera*”. (Coraggio, 1990:35), también se considera que en Las Cabañitas hubieron diferentes modalidades de “participación”.

Dicha concepción permite ser afirmada a raíz de las entrevistas realizadas, donde se percibe que la misma estuvo dada de una forma restrictiva y diferenciada a través de las distintas formas de intervención de sus participantes (vecinos, voluntarios, autoridades y técnicos del Plan). Como ya se mencionó en el capítulo anterior, si se piensa el rol que

cumplen desde un inicio las autoridades como ejecutoras, gestoras y planificadoras de esta política de Estado, lleva a considerar que la participación de éstos, además del pienso institucional, hoy en día está limitada ya que más bien están abocados a una función administrativa y de coordinación, dejando en evidencia la falta de una presencia continua en cada zona de trabajo siendo que los que vienen a cumplir con esa misión son sus “técnicos contratados” “mediadores” entre los “vecinos” y las “autoridades institucionales”.

En este sentido se considera que tanto las familias, el voluntariado social, los técnicos contratados por el Plan Juntos así como también los otros actores que intervinieron como la UdelaR, obtuvieron dos tipos de roles, uno más pasivo e indiferente haciendo referencia a lo teórico, en cuanto al diseño del Plan ya que los mismos no participaron de éste y por otro lado mantuvieron un rol más activo en relación a lo práctico, al trabajo de obra en el territorio.

Al mismo tiempo se reflexiona que los vecinos participaron en la construcción de las viviendas a partir de sus necesidades, mientras que el voluntariado lo hizo con un fin más solidario ya que su función fue brindar una ayuda humana sin recibir nada a cambio.

En este sentido se considera que si se quiere hablar de una concepción integral e igualitaria de participación para todas las partes involucradas se debe aludir a que todos deben: “formar parte”, “tener parte” y “tomar parte”. (Rebellato: 1997).

De esta forma se coincide con el autor ya que se analiza que estas tres modalidades de participar deben estar presentes en los diseños de planes y programas llevados adelante por las políticas sociales que intentan promover acciones participativas en una colectividad, convocando además la participación de otros actores sociales ante la llegada a un territorio.

Por otra parte y haciendo mención a algunas irregularidades de intervención que se dieron en un comienzo (como la poca claridad en lo que se pretendía hacer por parte del Plan, pautas de trabajo claramente definidas, falta de personal contratado, cantidad de herramientas y materiales que se podía contar, demoras en las entregas de éstos, monto disponible de los recursos económico) se considera que, de acuerdo a lo reflejado en las entrevistas, estos episodios fueron uno de los motivos que provocaron una serie de conflictos, desentendimientos y dificultades de trabajo con el Plan Juntos y algunos actores sociales que intervinieron como por ejemplo la UdelaR, la población beneficiaria y a través de estos últimos entre sí.

A pesar de que se evalúe como positivo que el Plan en Las Cabañitas haya pensado intervenir con 90 familias de un total de 104, también se reflexiona que el procedimiento de trabajo aplicado por éste en mejorar, ampliar, realojar y construir una nueva vivienda, marcó una discrepancia entre los beneficiarios y para el resto del barrio, dado a que no todos tuvieron el mismo derecho a una vivienda nueva, digna y decorosa. De hecho se observa que el criterio utilizado para los 5 vecinos que no pudieron cumplir con las horas de trabajo requeridas y que se entiende que como una “forma de castigo” se las destinó a otro tipo de viviendas, los excluyó marcando un contraste entre sus vecinos.

Si bien se percibe que el Plan, en cierta forma, quiso beneficiar a todas las familias, también fue posible visualizar la diferencia que se generó en el entorno del barrio. Separados por una parte de la cañada, un espacio verde y una especie de caminaria; se puede apreciar por un lado la parte del realojo con sus nuevas casas pudiendo estrenar caminaria, saneamiento, servicios básicos y del otro lado el resto de los habitantes que a pesar de tener mejoradas sus viviendas siguen viviendo en el mismo terreno contaminado, en condiciones precarias y careciendo de las mismas características y comodidades que las casas de enfrente. Al mismo tiempo analizando el contexto y zona territorial donde está ubicada toda la población, también se reflexiona que más allá de que para algunos vecinos su situación habitacional haya mejorado, no quiere decir que sus restantes problemas sociales hayan sido solucionados. Por esta razón se considera “que nada quita” que estas familias continúen viviendo al margen de la exclusión y segregación social.

Al estudiar en profundidad este Plan y en base a los temas analizados anteriormente se pudo comprobar una de las hipótesis planteadas en este trabajo, ya que, se reflexiona que algunos de sus objetivos y líneas de acción aún no se ajustan en su totalidad a la realidad de todos los barrios en los cuales está interviniendo, en especial en “Las Cabañitas”. En este sentido como se pudo apreciar hasta el momento no se ha logrado una participación y la integración de toda la población participante. Tampoco se pudo dar del todo una respuesta integral a la mayoría de los problemas para contribuir y mejorar la calidad de vida de las familias así como también se entiende que no se ha logrado una mayor coordinación y articulación interinstitucional con todos los organismos relacionados en la materia de las políticas sociales en torno a las socio-habitacionales estando estos temas aún pendientes.

En especial en Las Cabañitas y en lo que ha significado este proceso de trabajo por parte de los técnicos contratados por el Plan, se reconoce que permaneció el intento y el

apoyo para cumplir con estos últimos dos objetivos, ya que con algunas instituciones se pudo alcanzar un trabajo más integral y coordinado inter-institucionalmente como es el caso de los recursos que provienen directo del MIDES, o el que mantienen con la UdelaR pero con otras no fue posible lograr esas acciones, disminuyendo de cierta forma la posibilidad de lograr un mayor fortalecimiento de la población beneficiaria con las demás políticas sociales.

A su vez esto lleva a que se cuestione que si el Plan fue generado por fuera de un Ministerio y dentro de Presidencia para que tuviera más poder político, evitar una serie de trabas burocráticas o demoras que produce estar en el marco del Estado y para lograr una mayor coordinación interinstitucional y ser un nexo facilitador con todos los agentes públicos, privados y sociales y para apresurar todo tipo de trámite ¿no debería haberse dado lo contrario?

Claramente se puede percibir que desde el propio gobierno y dentro de sus propias políticas y programas se generan obstáculos que impiden dar mejores respuestas.

En relación a lo Institucional se considera que más allá de ser un Plan muy debatido (hasta por los propios integrantes de la actual fuerza política del gobierno), se destaca positivamente la iniciativa y el intento del Estado en crear ésta alternativa para atacar a un problema muy complejo, el cual no sólo está basado en la vivienda sino en su integridad “socio-habitacional”, en respuesta a las familias que viven en las zonas más excluidas de nuestra sociedad.

Por otro lado, a pesar de que se valora la mirada del Plan Juntos sobre estos sectores más vulnerables y empobrecidos así como también el hecho de instalarse en el propio territorio para contribuir e intentar resolver día a día sus problemáticas, tener un diálogo directo con los vecinos, ser el referente a diario donde la población puede tener un espacio para evacuar sus dudas, plantear sus demandas, donde los mismos se puedan sentir apoyados, tener como “un ida y vuelta” en el sentido de poder aprender del otro, de los errores, y de la experiencia, se analiza que aún falta mucho para que el mismo pueda lograr cumplir y ajustarse a la finalidad por la cual fue creado; como por ejemplo, el tema de combatir la emergencia socio-habitacional.

Si bien se entiende que el Plan se planteó objetivos necesarios para atender a ésta, se considera que los mismos a lo mejor van más allá de lo que es el Plan en sí mismo, ya que quizás fueron “excesivamente optimistas o ambiciosos” para la estructura, los escasos recursos financieros y las limitaciones que tiene el mismo. A pesar de estar financiado

desde un inicio por: una parte del sueldo del Presidente Mujica y por la solidaridad económica y humana de la población uruguaya y de contar hoy en día con un porcentaje presupuestal, se reflexiona que los mismos aún no son suficientes para alcanzar a toda la población participante y cumplir con los objetivos que se propuso. Dicha reflexión derivó de los datos recabados en el anterior capítulo y de lo manifestado por los propios actores que trabajan en este Plan, donde afirmaron que actualmente el mismo está en “crisis económica”. Como se pudo ver en el informe de donaciones en efectivo, si bien las mismas han ido en aumento, siguen siendo insuficientes.

Ligado a esto se comprende que, al ser creado directamente por Presidencia de la República y al estar fuera de toda la órbita Ministerial como podrían ser el MVOTMA o el MIDES, fue uno de los motivos que llevó a que el Plan desde un comienzo quedara limitado en poder contar con más fondos como los que provienen de un presupuesto quinquenal, el cual de alguna manera le daría más estructura, con una mejor forma de llegar a cada zona de intervención, alcanzando a una mayor población participante y pudiendo disponer de un aumento del personal contratado, cantidad y calidad de materiales para construir las casas.

Vinculado a lo anterior su institucionalización permitiría mayor claridad en las formas de acceso, integrándolo en las acciones estatales de efectivizar derecho.

De alguna forma se observa que los escasos recursos que cuenta el mismo hoy en día quizás podrían poner en riesgo la continuidad del mismo. A la vez que, también se entiende que esto podría explicar el por qué se tuvo que empezar a implementar otra tipología de vivienda y con otras características como las prefabricadas. Desde el Plan se utiliza el discurso de que éstas son una “nueva modalidad de viviendas”, cuando en realidad se entiende que las mismas les brinda la posibilidad de abaratar los costos ya que el material en que son construidas son más económicas que las fabricadas en bloques y les permite abarcar a más cantidad de personas y en menos tiempo por la rapidez en que se construyen.

Al mismo tiempo a poco de finalizar la existencia del Plan en este mandato, surgen nuevas interrogantes tales como: ¿realmente alcanzará dar cobertura a toda la población que pretende llegar?; ¿logrará combatir la pobreza y exclusión social?; ¿las respuestas dadas habrán sido las suficientes o en definitivas muy magras para la gravedad del asunto?; y si en verdad ¿es posible dar una respuesta habitacional por fuera de la institucionalidad pública competente?

Se reflexiona que este tipo de plan al igual que otros programas sociales como los que ofrecen el MIDES por ejemplo, brindan medidas paliativas para que la gente viva mejor, cuando en verdad es necesario ir más allá de esto, pudiendo alcanzar otras alternativas que puedan perdurar en el tiempo para estar al alcance y de forma igualitaria para toda esta población más necesitada.

A su vez se razona que quizás para un futuro mandato, sea posible pensar en un Plan en otra institucionalidad, con un mayor presupuesto y recursos económicos más claros, en donde la emergencia habitacional sea pensada como una situación a la que realmente debe ser atendida desde una política habitacional y con la autoridad que se requiere. También se considera que si la intención es lograr un mayor nivel de participación de la población participante, posiblemente sea necesario seguir trabajando para ofrecer mayores pautas y herramientas de trabajo claramente definidas a todo el colectivo antes de iniciar los trabajos en obra, pudiendo de esta manera entender éstos de qué se trata y empezar a apropiarse, a ser protagonistas y partícipes de este cambio habitacional. En este sentido se entiende preciso seguir apostando para que cada vez más sean ellas mismas las que puedan opinar y aportar nuevos pensamientos para el Plan donde haya un intercambiar de ideas, entre éstas los prestadores de servicio y las autoridades, pudiendo lograr posiblemente mayores resultados.

Para finalizar cabe decir que se deja abierta esta investigación para que en manos de otros lectores sea posible seguir profundizando, analizando y llegar a conclusiones finales sobre lo que significó la experiencia del “Plan Juntos” en “Las Cabañitas” y en los demás barrios donde estuvo interviniendo así como también conocer las respuestas brindadas y sus metas alcanzadas.

Referencias Bibliográficas

- Alvarez Rivadula, Maria José** (2000) *Asentamientos Irregulares Montevideanos- La Desafiliación Asistida*. Taller de impresiones FCS. Montevideo
- Baráibar, Ximena** (2003) “Las paradojas de la focalización”. En *Revista Ser Social*. Departamento de Servicio Social-Universidad de Brasilia,s/d, N°12.s/d.p.1
- Baráibar, Ximena** (1999) *Temas viejos en tiempos nuevos aproximación al debate sobre Exclusión Social*. Ed: s/d. Montevideo
- Bustamante, Francisco** (1993) *Qué son los Derechos Humanos y cómo han llegado a serlo en “Derechos Humanos en el Aula”*. *Materiales de reflexión para la enseñanza*.S/d
- Camps, Victoria** (1998) *Evolución y característica de los Derechos Humanos en_“Los Fundamentos de los DDHH desde la Filosofía y el Derecho”*.S/d
- Castel, Robert** (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. *Capitulo: La nueva Cuestión Social*. Ed: Paidos. Buenos Aires
- CEPAL** (2013) *Panorama Social de América Latina 2012. Publicación de las Naciones Unidas*. Ed:s/d. Santiago de Chile
- Cecilio, Marta** (1999) *La gestión urbana. En la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*. *Facultad de Arquitectura. UDELAR. SAU*. Ed:s/d. Montevideo.
- Conti de Queiruga, Nydia** (1986) *La vivienda de interés social*. Ediciones del Instituto de Teoría y Urbanismo.Ed:s/d. Montevideo
- Coraggio, José Luis** (1990) “La participación popular: ideologías y realidad”. En *Revista Trabajo Social-Revista Uruguaya de Servicio Social*. s/d, N°9
- Dede, Graciela** (2008) *Derechos Humanos en el Uruguay*. Ed:SERPAJ. Montevideo,Uruguay
- De Martino, Mónica** (2001) “Políticas sociales y familia”: *Revista Fronteras DTS*,s/d,N°4,.s/d.p.3.
- Di Paula, Jorge** (2001) *Reseña de evolución histórica de las políticas habitacionales en el Uruguay*. En: “*Sepúlveda, Ruben (org.) Hacia un diagnóstico de la vivienda popular en Iberoamérica*”. HABYTED-CITED. Asunción
- Engels, Friederich** (1887) *Contribución al problema de la vivienda*. Ed: s/d. Moscú

- Fernández Faingold, Busquets** (1992) *Políticas públicas sociales: un examen no exhaustivo de algunas opciones en el debate*. Cuadernos del CLAEH 1992. Montevideo
- Filgueira, Fernando** (1994) *Un estado social Centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista*. Ed: Arca. Montevideo, Uruguay
- Filgueira, Carlos y Filgueira Fernando** (1994) *El largo adiós al país modelo*. Políticas Sociales y pobreza en Uruguay. Ed:ARCA S.R.L Montevideo, Uruguay.
- Filguiera, Fernando** (1998) El nuevo modelo de prestación sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, *en: Robert, Bryan “Ciudadanía y Política Social”*. Ed: FLACSO. San José, Costa Rica.
- Goyeneche, Ana** (2003) “La Cuestión Social en el Uruguay” ¿Retorno al 900? en Trabajo Social: *Revista Regional de Trabajo Social*, año XVII, N° 28, s/d.p.46
- Iamamoto, Marilda** (1997) *Servicio Social y división del trabajo*. Ed: Cortez, San Pablo.
- Katzman, Ruben y Filgueira, Fernando** (2001) *Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay*, IPES. Universidad Católica, Uruguay.
- Kok Nim, Willem** (2010) “Cinco lustros en el financiamiento de la vivienda”: *En Revista Popular: Segunda Época*, s/d, N° 25, setiembre, p.43
- Laurell, Ana Cristina** (2000) *Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo*. Ed:Cortez. Sao Pablo
- Marshall, Alfred** (1949) *Ciudadanía y Clase Social*. Conferencia de Alfred Marshall. s/d.Cambridge.
- Marx, Karl. y Engels, Friedrich** (1968) *Manifiesto del Partido Comunista*. Ed: Progreso, Moscú.
- Martínez, Virginia** (2005). *Tiempos de dictadura*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Midaglia, Carmen** (1992) *Las formas de acción colectiva en Uruguay*. CIESU. Ed: Trilce. Montevideo.
- Nahoum, Benjamín** (2002) “Los asentamientos irregulares entre prevenir y curar. *En Revista Vivienda Popular*.s/d, N°11,s/d.p. 16
- Netto, Juan Pablo** (1992) *Capitalismo Monopolista*. Ed:Cortez. San Pablo
- Netto, Juan Pablo** (2002) *Nuevos escenarios y prácticas profesionales. Una mirada crítica desde el Trabajo Social*. Ed: Espacio, Buenos Aires.
- Rebellato, José Luis y Jiménez, Luis** (1997) *Ética de la autonomía, desde la práctica de la psicología con las comunidades*. Ed:Roca Viva, Montevideo.

- Pastorini, Alejandra** (1997) “¿Quem mexe os fios das Políticas Sociais? Abanicos e limites da categoria “concessao-conquista”: *Revista Servico Social e Sociedade*, s/d, N° 53,s/d,p.70
- Pastorini, Alejandra** (2002) “*La Cuestión Social y sus alteraciones en la contemporaneidad*”. En temas de Trabajo Social. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay
- Portillo,Alvaro** (2000) “Políticas Sociales y Vivienda en una nueva Perspectiva” en *Revista Vivienda Popular,”Sociedad Civil y Vivienda Popular”,s/d,N°7,s/d.p.8*
- Sorondo, Fernando** (1997) *Los Derechos Humanos a través de la Historia. Material de apoyo al Curso Derechos Social, 4° año Trabajo Social, FCS*. Montevideo, Uruguay
- Terra, Carmen** (1995) “Pobreza. Concepto y medición de la pobreza” en *Fronteras: Revista del Departamento de-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República*, s/d, N° 1, octubre, p.87
- Terra, Juan Pablo** (1971) “*La vivienda*”. *Colección Nuestra Tierra*. Ed:s/d, Montevideo

Fuentes Documentales

- Atención al Plan** (2013) Plan Nacional de Integración Socio Habitacional Juntos Disponible en: <http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan> [acceso 4/11/2013]
- Bergero, Andrea y Fulladosa Tania y Sol Tonna, Maria** (2012) *Plan Juntos. Construyendo en conjunto derecho al techo*. Investigación Estudiantil. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos** (1993) Celebrada en Viena el 25 de junio de 1993, N°5. s/d
- Constitución de la Republica Oriental del Uruguay** (1997) *Palacio Legislativo: Sede del Poder Legislativo. Montevideo, Uruguay*. Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm> [acceso 5/12/12]
- Couriel, Jack** (2008) Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. “*Fragmentación socio urbano en el gran Montevideo*” Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- De Armas, Gustavo** (2008) Reflexiones sobre la relación entre la estrategia nacional para la infancia y adolescencia y el modelo de desarrollo en Uruguay hacia el año 2030. Sustentabilidad social. Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.oei.es/pdf2/Sustentabilidad_SOCIAL.pdf [acceso 2/09/2013]
- Fostik, Pablo** (2005) Tesis presentada para optar por el grado de Maestría en Estudios Urbanos. “*Estado y segregación residencial: el suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2004)*”. Colegio de México. Centro de Estudios demográficos, urbanos y ambientales México, D.F.
- FUCVAM** (1998) *Texto Ordenado de la Ley 13.728. Ley de Vivienda de 17 de diciembre de 1968*. Publicación de Fucvam, Montevideo.
- IMM-PLAEDEZ** (1999) *Montevideo, como te veo, como te quiero. Plan Estratégico de Desarrollo Zonal*. Ed:s/d. Montevideo
- Intervención UdelaR + Plan Juntos** (2010) *Barrio Las Cabañitas*. Disponible en: <http://www.farq.edu.uy/patio/wp-content/uploads/downloads/2011/05/viernes-6-presentacion-cabanitas.pdf> [acceso 20/10/2013]
- Machado, Gustavo** (2002) Tesis Final de la Maestría en Servicio Social. “*Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual*”. Montevideo, Uruguay.

- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorio y Medio Ambiente** (1991). *Texto Ordenado de la Ley N°13.728 de 17 de diciembre de 1968. Ley de Vivienda*. Ed:s/d. Montevideo, Uruguay
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorio y Medio Ambiente** (2005) Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009. Montevideo, Uruguay
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorio y Medio Ambiente** (2010) *Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014*. Montevideo, Uruguay
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorio y Medio Ambiente** (2011) *Memoria Anual 2011*. Montevideo, Uruguay
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorio y Medio Ambiente Guía de Vivienda** (2012) *Sistema Público de Vivienda 2ª edición, MVOTMA*. Ed: Zonalibro. Montevideo, Uruguay
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorio y Medio Ambiente Guía de Vivienda** (2013) *Sistema Público de Vivienda 3ª edición, MVOTMA*. Ed: Zonalibro. Montevideo, Uruguay.
- Naciones Unidas** (2002) *El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada*. Folleto Informativo N°21.s/d. Ginebra
- PIM-CSEAM** (2011-2012) *Audiovisual Sistematización Cabañitas*. Montevideo
- Plan Lote (2009-2011-2013)** *Préstamos para la compra de lotes y materiales para la autoconstrucción de viviendas*. MVOTMA-IM. Taller Gráfico: IM. Montevideo, Uruguay
- Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos** (2011) “*Ley N° 18.829*”. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2011/10/cons_min_395.pdf [acceso 19/10/2013]
- Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos** (2012) “*Memoria Anual 2012*”. Disponible en <http://medios.presidencia.gub.uy/juntos/pdf/memoria-anual-2012.pdf> [acceso 17/10/2013]
- Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos** (2013) “*Memoria Anual 2013*”. Disponible en <http://medios.presidencia.gub.uy/juntos/pdf/memoria-anual-2013.pdf> [acceso 12/03/2014]
- Plataforma Internacional de Derechos Humanos-DIDHH** (2009) *El Derecho Humano a la Vivienda*. Perspectivas nacionales e internacionales sobre la vivienda adecuada. Taller Gráfico Ltda, Montevideo.

-Presupuesto Nacional (2010-2014) Secretaría - Comisión de Presupuesto, Integrada con la de Hacienda. Carpeta N° 321 de 2010. Disponible en <http://www.diputados.gub.uy/documentos/pn20102014/comision/Informes.pdf> [acceso 5/05/2013]

-Programa de Mejoramiento de Barrios (2009) *Reglamento Operativo*. Versión vigente a partir de Junio 7 de 2011. S/d

-Proyectos Estudiantiles de Extensión Universitaria (2009-2010) “*Re-creando la alimentación*.” Disponible en: <http://www.uruguayeduca.edu.uy/Userfiles/P0001/File/ Proyecto%20RECREANDO%20LA%20ALIMENTACI%C3%96N.pdf> [acceso 20/10/2013]

-Proyecto de Mejora del Hábitat en el Barrio Las Cabañitas (2010), *Grupo Universitario de Trabajo con Plan Juntos*, conformado en la órbita de S.C.E.A.M de la Universidad de la República, inicialmente, para esta experiencia por PIM. Montevideo

Sitios Web

<http://www.amnistiacatalunya.org/edu/humor/dudh/dh25.html>

<http://www.bps.gub.uy/documentos/foinstitucional/fofinancieraactual/bps-eecc%202012/docs/tocaf.pdf>

<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948DeclaracionUniversal.htm>

<http://www.ine.gub.uy>

<http://www.ine.gub.uy/censo2011/index.html>

<http://www.impo.com.uy/bancodatos/tocaf.htm>

<http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan>

<http://medios.presidencia.gub.uy/juntos/pdf/memoria-anual-2012.pdf>

<http://www.piai.gub.uy>