

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

El impacto de la vivienda de emergencia :
¿oportunidad de integración o reproducción
de la exclusión social?

Alejandra Fort Caprile
Tutora: Carolina González Laurino

2015

El impacto de la vivienda de emergencia. ¿Oportunidad de integración o reproducción de la exclusión social?

Tema

El acceso a la vivienda en la emergencia como factor de integración social. Estudio de caso: Convenio de Emergencia Crítica Habitacional entre el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Agencia Nacional de Vivienda (2010-2014).

Objeto de estudio

La integración social de las familias incluidas en el Convenio de Emergencia Crítica Habitacional entre el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Agencia Nacional Vivienda (2010-2014).

Objetivo general

Problematizar el efecto de la solución habitacional transitoria en la integración social de las familias incluidas en el Convenio de Emergencia Crítica Habitacional entre el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Agencia Nacional de Vivienda (2010-2014).

Objetivos específicos

- Reflexionar sobre las posibilidades de integración social de la población objetivo del Convenio de Emergencia Crítica Habitacional entre el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Agencia Nacional de Vivienda (2010-2014).

- Analizar el paradigma subyacente en la intervención social de los nuevos mecanismos de protección social.

Hipótesis

Las familias incluidas en la solución habitacional transitoria encuentran barreras socioeconómicas, simbólicas y culturales para la integración social.

Introducción

El presente trabajo tiene la intención de generar un aporte respecto al impacto de las políticas focalizadas de vivienda que se implementan desde el Estado con el objetivo de atender la emergencia habitacional.

En particular, el interés surgió en el marco de la pasantía que se está desarrollando en la Dirección Nacional de Vivienda (en adelante DINAVI) del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA), y en particular en el espacio de gestión del Convenio de Emergencia Crítica Habitacional 2010-2014 (en adelante CECH) como instrumento dentro de los programas de vivienda del MVOTMA, dirigidos a población en situación de vulnerabilidad social y emergencia habitacional.

Esta política se enmarca en el Plan Quinquenal de Vivienda (2010-2014), diseñada en base a los recientes mecanismos de protección social, a través de políticas sociales focalizadas y fuertemente individualizadoras desde el Estado.

El antecedente de este mecanismo de acceso a la vivienda en la emergencia, se encuentra en el año 2004 en el marco del Convenio entre el MVOTMA y el Banco Hipotecario del Uruguay, para población deudora (agravado por la crisis del 2002). La herramienta es reformulada en el año 2010, dentro del Programa Atención Primaria Habitacional asociada a la Política Nacional de Alquileres dentro de las líneas estratégicas del Plan Quinquenal 2010-2015, con el objetivo de incluir a población en emergencia habitacional.

Este mecanismo de acceso y permanencia, trasciende la dimensión habitacional, incluyendo otros parámetros que configuran la exclusión social, la cual es atendida por el Estado en forma focalizada, compartimentada y residual para mitigar los efectos más negativos del modelo económico basado en el papel central del mercado en la producción y distribución de bienestar social aplicado desde la década del noventa. Aunque calificada de “*híbrida*” la reforma de los noventa, respecto de otros países latinoamericanos, estuvieron presentes nuevos programas de tipo focalizado con co-participación público privado para brindar protección social (Midaglia 2007).

La política focalizada de vivienda a analizar, comprende un total de 130 soluciones habitacionales desde la firma del Convenio, dirigida a la población que se encuentra en riesgo habitacional y que tiene como requisito para la inclusión de las familias, la articulación y coordinación con programas territoriales de seguimiento para atender otras dimensiones de la vulnerabilidad de las familias (CECH Anexo 1:3) que acompañen en las rutas de salida de la solución habitacional transitoria.

En este caso, el Estado desmercantiliza la vivienda como derecho, por un período de dos años.

Las viviendas otorgadas como solución transitoria pertenecen a los Complejos Habitacionales de la ANV, que reserva una parte de su cartera inmobiliaria para la emergencia habitacional, el MVOTMA abona un arriendo mensual por cada unidad, lo que no implica un gasto del presupuesto quinquenal para construcción nueva, ya que forma parte de su patrimonio.

Para analizar este instrumento político de atención a la emergencia habitacional se considera pertinente describir el marco conceptual que dio lugar a las transformaciones ocurridas en las políticas sociales que se implementaron a partir del 2005 en el Uruguay y sus antecedentes, en el entendido que sobre ellos se basa la política social de vivienda a estudiar.

Se dará especial atención al estudio de las premisas de la modernidad reflexiva desde el pensamiento de dos de sus exponentes Ulrich Beck y Anthony Giddens, quienes entienden que la modernidad simple dio lugar a procesos de desvinculación de los individuos de las estructuras que daban soporte colectivo; y de reconfiguración de nuevas formas de vida liberadas de las instituciones modernas, basadas en la libre elección de los individuos en un contexto de pluralidad de elecciones disponibles, celebrado como positivo.

Este paradigma tiene como contracara la responsabilización individual de las decisiones tomadas reflexivamente por los individuos libres dentro de un contexto de informaciones disponibles generadas por los sistemas expertos. En este sentido, se reflexiona junto con Castel y Fitoussi y Rossanvallon, si los sujetos de derecho tratados como individuos libres, no están quedando atrapados en esta “solución” al tener la contrapartida de generar un proyecto de vida en el contexto de desregulación de las

relaciones laborales de las últimas décadas para acceder al derecho a la vivienda en tiempos de emergencia.

A continuación se desarrolla el concepto de políticas sociales en general, para luego describir a grandes rasgos las formas que asumió el Estado en la atención a la cuestión social a lo largo del siglo XX en el Uruguay, haciendo hincapié en el modelo aplicado en los noventa, sus particularidades y consecuencias. Se describe finalmente el papel que asume el Estado a partir del año 2005, dentro de una nueva agenda social mundial y latinoamericana, priorizando situaciones de pobreza extrema. En este marco de cambios y continuidades, se analiza la orientación política en materia de vivienda desde el enfoque que realiza la ciencia política, a partir de la década del noventa y el punto de inflexión con sus rupturas y continuidades en el año 2005, en que asumió el Encuentro Progresista Frente Amplio el gobierno nacional.

De acuerdo a los objetivos de este mecanismo de atención a la emergencia habitacional, la vivienda, deberá constituir la base material sobre la cual la familia deberá comenzar el proceso de construcción de un nuevo proyecto de vida que integre las dimensiones socioeducativa, laboral, habilitando una vida autónoma respecto de la asistencia del Estado.

En este trabajo se pretende conocer el impacto de la vivienda como habilitador de nuevas oportunidades, considerando que se asiste a una estructura desigual que coloca a los sujetos en un espacio social que está determinado por el lugar ocupado en el mercado de trabajo, el cual deja fuera a población que carece de formación calificada, en un contexto de desregulación del mercado laboral desde hace algunas décadas.

A este aspecto se suma el triunfo del paradigma de la individualización positiva, celebrando la ética de la realización personal:

El personaje central de nuestro tiempo es el ser humano capaz de escoger, decidir y crear, que aspira a ser autor de su propia vida, creador de una identidad individual [...] la ética de la realización y el triunfo individual es la corriente más poderosa en la sociedad moderna (Beck 2001:234).

La intención en este trabajo por tanto, será la de reflexionar sobre los compromisos de integración social que deberá asumir la familia para acceder y/o permanecer en la

vivienda transitoria como derecho, en una sociedad que excluye económica y simbólicamente.

El análisis final intenta repensar la intervención social en las políticas de vivienda como derecho ciudadano, problematizando la idea de la elaboración de un proyecto familiar de integración social como condicionante para el acceso a un bien social.

La protección social en la modernidad reflexiva

En este capítulo se presentarán las premisas de la modernidad reflexiva, en el entendido que es un paradigma detrás de las nuevas formas que adquirió la protección social en las últimas décadas en los países de América Latina y especialmente en Uruguay, caracterizada por el tratamiento individualizado de la pobreza y la responsabilización de las carencias materiales que se colocan en las actitudes y comportamientos de los propios sujetos.

Esta teoría postula que están sobreviniendo una serie de transformaciones en la estructura de las instituciones de la modernidad industrial, causadas por la conciencia de que los propios efectos colaterales de la producción masiva sin límites en el cuidado del planeta podrían causar autodestrucción de la humanidad en su conjunto.

La nueva interpretación del escenario contemporáneo, cuestiona los postulados del progreso infinito y aporreado de la vida social de la modernidad, y celebra el supuesto de que se asiste a un proceso de desprendimiento del individuo de las estructuras de las instituciones modernas que generaron soportes colectivos. Postulan asimismo, que se asiste a una reflexividad generalizada en los individuos, frente a la multiplicidad de opciones e información experta disponible, dejando vía libre a la acción individual.

Se intentará articular esta visión confrontando con la interpretación de Robert Castel y Pierre Rossanvallon, quienes consideran que el nuevo contexto global generó nuevas desigualdades y vulnerabilidades, mediante una nueva forma de anomia.

Desde la perspectiva de la reflexividad, Beck plantea que es una etapa que surge de forma irreflexiva. No es un cambio a partir de un proceso revolucionario, y tampoco hay instancias de decisión política, sino que se gesta como un principio en el fin de la modernidad industrial. Surge a causa de la conciencia de los riesgos y peligros latentes de la propia “modernización de la modernización”. Según el autor, se trata de una consecuencia de la autoconfrontación de la modernización con sus propios riesgos, en un proceso autónomo y no percibido (Beck, 1996).

Para Giddens, “La reflexividad de la modernidad se refiere al hecho de que la mayoría de los aspectos de la actividad social y de las relaciones materiales con la naturaleza están sometidos a revisión continua a la luz de nuevas informaciones o conocimientos” (Giddens, 1997:33)

Este autor relaciona las transformaciones con los “saltos” o discontinuidades que adquieren las instituciones (en tanto dadoras de identidad colectiva), arrasando con todas las formas tradicionales del orden social, lo que tuvo como consecuencia la alteración de la vida cotidiana (Giddens, 1994:18). Para explicar esta fase radicalizada de la modernización, hace hincapié en el ritmo, el ámbito y la naturaleza intrínseca de las instituciones modernas en esta nueva etapa, a partir de tres características: *La separación del tiempo y el espacio, el desanclaje de los sistemas sociales y el reflexivo ordenamiento y reordenamiento de las relaciones sociales* a la luz del conocimiento experto (Giddens, 1997).

El control del tiempo (el reloj y el calendario) generó el vaciado temporal y el vaciado espacial, es decir que separó el tiempo del espacio y del lugar, pues el control del tiempo tiene prioridad sobre el control del espacio. En las sociedades tradicionales el espacio coincidía con el lugar en las actividades sociales caracterizadas por la presencia. Lo que se transformó de una sociedad a otra fue la relación entre los ausentes, localizados a distancia, es decir entre los que no están en escena. El “cuándo” hacía referencia al “dónde”, actualmente el espacio queda representado por lo presente y lo ausente, generando un “espacio vacío”. A este proceso le llama “dislocación” que, junto al vaciamiento del espacio, se configuran en las condiciones para el proceso de *desanclaje* que corta las conexiones entre la actividad social y su anclaje en los contextos de presencia, es decir en el lugar. Este fenómeno abre nuevas posibilidades al liberar el espacio de las prácticas locales, dando la oportunidad al individuo de liberarse de los condicionamientos tradicionales que no dejaban lugar para las decisiones individuales.

Plantea dos mecanismos de desanclaje, relacionados con el desarrollo de las instituciones sociales modernas: las “señales simbólicas” y los “sistemas expertos”, que tienen en común que “remueven las relaciones sociales de la inmediatez de sus contextos” (Giddens, 1997:38) promoviendo la separación entre tiempo y espacio, ofreciendo garantía a las expectativas de organización y funcionamiento de los sistemas.

Las “señales simbólicas” son los “medios de intercambio que pueden ser pasados de unos a otros sin consideración de las características de los individuos o grupos” (Giddens, 1997:32). En particular el dinero, es un signo impersonal que permite el intercambio de todo por todo y pasa a ser una forma de prórroga en el tiempo, por tanto, un medio de distanciamiento entre tiempo y espacio, permitiendo el desanclaje porque es independiente de las personas y del lugar, uniendo personas en contextos de ausencia.

Describe por otra parte la naturaleza de los “sistemas expertos” como otro mecanismo de desanclaje de la modernidad. Se refiere a sistemas de logros técnicos que organizan grandes áreas del entorno material y social, dejando en suspenso el tiempo y el espacio al emplear conocimiento especializado, impregnando virtualmente todos los aspectos de la vida social. El conocimiento se especializa y se vuelve opaco, generando un fenómeno circular donde a mayor especialización mayor abstracción, contribuyendo directamente al carácter “desbocado” de la modernidad; es decir que provoca efectos no pretendidos como consecuencia de su propia especialización (Giddens, 1997:46).

Giddens, plantea que estas transformaciones provocan un reordenamiento de las relaciones sociales, a partir de la idea de que la ciencia y la tecnología a la vez que crean nueva luz al conocimiento, generan nuevos parámetros de riesgo y peligro, creando un escepticismo generalizado, ya que el conocimiento se tornó falible e implica riesgos a diferencia de la modernidad simple, en que el conocimiento era incuestionable.

La abstracción del conocimiento especializado, lo torna opaco; es decir que en el estudio pormenorizado de la trayectoria familiar de la población objetivo de las protecciones sociales en el nuevo escenario, se recurre a la historia individual, y a las coordinaciones interinstitucionales según la arista vulnerable (o vulnerada) del sujeto que es necesario fortalecer. Esta intervención social en la política, presupone que es posible la liberación de los condicionamientos estructurales en el contexto de la modernidad reflexiva. Así se recurre a los saberes especializados en violencia doméstica, en formación para el empleo, en asesoramiento jurídico, en la medicina, el sistema educativo, de forma compartimentada. Cada especialización dará su perspectiva según la problemática a trabajar con el individuo o la familia. En este sistema donde se oriente a los individuos y a las familias para elaborar un plan de acción o un proyecto vital que depende solo de sí mismos, queda relativizado el acceso al bien social “vivienda” como derecho en situaciones de exclusión social. Esto supone para los

individuos, que a la luz de nuevas informaciones y conocimiento experto disponible (diagnósticos y tratamientos especializados), deberán vivir en actitud de cálculo de las posibilidades de acción individual en contextos de riesgo, a diferencia de las sociedades tradicionales donde alcanzaba (y limitaba) con el conocimiento de proximidad de las redes de parentesco o comunitarias (Beck, 1996).

Entre la serie de transformaciones de la modernidad tardía, Beck (1996) refiere a las modificaciones relacionadas con el mundo del trabajo, en el que se procesa el cambio del modo de producción fordista (anclado en tiempo y espacio) con trayectoria estable a un modelo de autoconstrucción individual de las trayectorias laborales caracterizado por la flexibilidad y la apertura que no se encuentra reglado por las instituciones de la modernidad simple.

Beck sostiene que estos cambios no ocurrieron a partir de revoluciones, sino que se fueron familiarizando en la sociedad, ocultando que, en realidad, se asiste a un desvanecimiento de las coordenadas que ordenaban la vida social. En este reordenamiento, el individuo tiene la oportunidad de desatarse de la “jungla burocrática” (Beck 2001:236) del sistema educativo, del mercado de trabajo organizado por el Estado de bienestar, que ataba al individuo a preceptos establecidos. Las contenciones colectivas como la familia en el sentido de “refugio de la comunidad” (Beck 1996:225), las clases sociales, el trabajo estable, se pierden, dando lugar a la pobreza masificada, fundamentalismos, crisis económicas, ecológicas y catástrofes que pueden ocurrir en cualquier momento. En este escenario de riesgo y peligro, el individuo deberá hacerse cargo de su propia vida, y ser autor de su propia biografía.

En la modernidad tardía entonces, según los autores, se asiste al nacimiento de una vida reflexiva, lo cual indica “reflexión social” como proceso individual de información contradictoria en un contexto de incertidumbre global, en la que se hace necesaria la acción personal para conducir la propia vida asumiendo los riesgos de cada decisión. Puesto que las instituciones han quedado deslegitimadas, la sociedad se ha diferenciado cada vez más en esferas funcionales, perdiéndose las seguridades que daban las tradiciones.

En este punto, cabe detenerse, ya que ambos autores sostienen la ética de la realización personal como central en las representaciones sociales en la actualidad, pues celebran, la

independencia del individuo de las relaciones sociales tradicionales, planteando que surge una nueva subjetividad, donde los individuos son los nuevos “vencedores y perdedores” de la modernización reflexiva y “...se transforman en actores, constructores, malabaristas, directores de sus propias biografías e identidades, pero también de sus vínculos y redes sociales” (Beck, 2001:235-236).

Queda así caracterizado, el proceso de individualización positiva de los exponentes de la teoría de la modernidad reflexiva, que parten del presupuesto que se asiste a un contexto donde cada individuo es libre de elegir entre multiplicidad de opciones.

Esta concepción de partida, hace que desde los nuevos sistemas de protección social, se condicionen los derechos de los sujetos al proceso de fortalecimiento de capacidades y herramientas individuales y familiares, quienes individualmente deberán comenzar una nueva trayectoria que les permita la autonomía de la asistencia del Estado. El nuevo recorrido, a través de los sistemas expertos le irá dando la información para el acceso a una vida independiente, en base a la reflexividad y a la libre elección, considerada como disponible en el nuevo escenario social.

En el contexto de la modernidad reflexiva se problematizan las relaciones entre lo que antes se consideraba como excluyente y opuesto, como pensamiento dicotómico “*esto-o-aquello*”, “lo bueno lo malo”, “lo bello y lo feo”, “lo rentable o lo no rentable”, “eje este-oeste”, ahora en la realidad moderna, domina el “y” donde todo puede suceder. Generando la posibilidad de construir una nueva ética que presenta una contracara, y es que también el fracaso se vuelve personal, por tanto las responsabilidades, las desgracias y los hechos inesperados serán reflejo de las opciones tomadas responsablemente. Esto se asume individualmente y culturalmente. Desde esta premisa, la dimensión social de los fracasos pierde vigencia, y surge la presencia de elementos narrativos individualistas como “decisiones, indecisiones, capacidades, incapacidades, logros, concesiones, derrotas” (Beck, 2001: 224-238), porque no existen estereotipos tradicionales para vivir, por tanto la vida se convierte en una experiencia donde el individuo puede optar por un estilo de vida, creando el propio “proyecto reflejo”, a partir de la realización del yo, aunque continuamente revisado a la luz del conocimiento experto (Giddens, 1994). La vida individual se reorganiza a partir de una biografía reflexivamente organizada y vinculada con el cambio social y el personal en la modernidad, donde los individuos deberán ser capaces de interpretar sus propias

decisiones y las razones de ello. Aunque hay una conciencia práctica que no necesariamente puede ser explicada con el discurso de los agentes, el proyecto reflejo es para el autor el “mantenimiento de una crónica biográfica coherente, si bien continuamente revisada [...] en el contexto de la elección múltiple filtrada por los sistemas abstractos” (Giddens, 1997:14)

Este autor, reconoce que la modernidad crea mecanismos de “supresión del yo”, en la indiferencia, en la exclusión y marginalización, pero plantea que la elección del estilo de vida está presente en todos los contextos, incluso “en situaciones de limitación material rigurosa” (Giddens 1997:15).

En este sentido, estos mecanismos, descansan sobre la noción de fiabilidad, que va implicada en las instituciones de la modernidad que se confiere a capacidades abstractas, ya que es un conocimiento especializado y opaco para los participantes. Se deposita confianza en los expertos y en el dinero como tal. La fiabilidad por tanto, es una forma de “fe”, que implica un “conocimiento inductivo débil” (concepto de Simmel retomado por Giddens, 1994), en la que la confianza puesta en resultados probables expresa un compromiso con algo más que una comprensión cognitiva (Giddens, 1994:37). La confianza es la creencia en alguien o algo y un medio de interacción con los sistemas abstractos que no comprendemos cabalmente, pero que resulta necesaria para la vida práctica. La fe se deposita en el conocimiento que han aplicado los expertos, aunque no pueda verificarse con los conocimientos del público profano.

En la modernidad la fiabilidad va asociada al riesgo de que pueden suceder imprevistos como consecuencia de nuestras acciones o decisiones, en este contexto de incertidumbre, la alternativa que queda es la confianza en los sistemas expertos (tomado de Luhmann en Giddens 1994) sopesando las distintas probabilidades de fallar con las decisiones; es decir que asumimos la responsabilidad individual, ya que estamos en un mundo donde la información está al alcance de todos (Giddens, 1994).

En este contexto se incorpora el concepto de riesgo, característico de la modernidad tardía que se diferencia de las sociedades tradicionales donde la confianza se depositaba en la divinidad y donde lo familiar permanecía estable. La fiabilidad es un tipo de confianza en específicas condiciones de la modernidad como estado permanente, puesto que el riesgo de (por ejemplo) una guerra nuclear está presente mientras haya

armamento nuclear, pero confiamos en que las negociaciones políticas lo van a evitar (Giddens, 1994).

En la modernidad simple, al tener ausencia de completa información acerca de los sistemas expertos que organizan y desarrollan la actividad social, la fiabilidad es condición para la vida y una manera de minimizar la incertidumbre a la que estamos sujetos en contextos de modernidad reflexiva.

La identidad del yo por tanto, se configura a partir de la separación tiempo-lugar y en la presencia de los sistemas expertos; esto gracias a las nuevas formas de comunicación que ofrecen el acercamiento de acontecimientos lejanos. Este proceso hace que los individuos se encuentren en una sociedad de opciones múltiples, en cuanto a estilo de vida, mediados por las especializaciones que otorgan conocimiento específico en cada opción. En esta sociedad altamente especializada, el individuo puede crear su propio *proyecto reflejo*, es decir de realización del yo, continuamente revisado (Giddens 1997). La contracara de estas nuevas posibilidades es la fragmentación y la dispersión.

Giddens (1994) los explica a partir de la literatura presente en la modernidad de los libros de autoayuda. Según la investigación de Wallerstein y Blakeslee, el matrimonio, el divorcio, es un momento de duelo, de pérdida y de oportunidad, donde el individuo decide su biografía, sin directrices preestablecidas. Las personas tienen la posibilidad (según el autor) y deberán organizar y modificar ciertos aspectos durante los ciclos de vida.

Cada uno de nosotros...vive una biografía reflejamente organizada en función de los flujos de la información social y psicológica acerca de los posibles modos de vida. ¿cómo he de vivir?, cómo comportarse, qué vestir, qué comer (Giddens, 1997:26).

Esta base conceptual socialmente construida, aceptada y generalizada, sustenta la intervención social en la política social a analizar, en el entendido que los sujetos beneficiarios de la solución habitacional serán evaluados desde su comportamiento y habilidades transformadoras de su propia biografía, considerando que es una oportunidad para comenzar a trazar un nuevo “proyecto” (Castel 2013:90) en el contexto del beneficio otorgado por el Estado.

En base a este paradigma, la explicación de la carencia de bienes materiales, y de la vivienda en particular, estará dada por las decisiones individuales tomadas reflexivamente durante el transcurso de las biografías, en un contexto de multiplicidad de opciones e informada por sistemas expertos, independientemente de la estructura social que contextualiza las oportunidades de acción y de desigualdades intrínsecas en el sistema capitalista, quedando reconfigurado y cuestionado el acceso a la vivienda como derecho.

Durante el transcurso del otorgamiento del beneficio el sujeto y su familia serán evaluados por los técnicos sociales en base a las potencialidades de transformación de la existencia, soslayando las desigualdades estructurales que dan forma al contexto social de desintegración social.

Desde una perspectiva crítica a la individualización positiva, Castel plantea que se “injertó la recuperación liberal de la ideología generalizada del riesgo” (Castel 2010:36, nota 32), dando prioridad a las formas individualizadas de protección social, con especial hincapié en el proyecto individual emancipador. El sujeto de derecho que pertenecía al colectivo de trabajadores, se convierte en individuo que debe comprometerse a ser actor responsable, a producir un cambio en su vida, de modo de generar autonomía individual en la estructura actual de desigualdades que deja afuera a un gran contingente de población sin trabajo. Algunos de los individuos emancipados de la estructura social (los ganadores) se convierten en “individuos por exceso”, en contraposición a los “individuos por defecto”, que carecen de los soportes necesarios para la independencia social (Castel 2010:27)

El dato cierto es que se visualiza población “supernumeraria” que se encuentra flotando en la estructura social, por la falta de empleo, o precario, flexible. Lo que constituía el soporte privilegiado de inserción social fue la relación con el trabajo. Hay una

fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas que “cubren” a un individuo ante los riesgos de la existencia (Castel 2010:15).

Castel se pregunta si la población beneficiaria de las nuevas formas de protección social son reconocidos y tratados como individuos de pleno derecho y se responde que no,

porque no son individuos que puedan ser dueños de sus elecciones ni llevar a cabo sus proyectos, puesto que dependen de la asistencia pública (Castel 2010).

Junto con este autor, este trabajo problematiza la integración social de las familias, en un contexto de inseguridad social que carece de soportes colectivos habilitadores de desarrollo de la vida de los sujetos, en el entendido que la intervención social asume la individualización de la responsabilidad individual y se ajusta a una lógica individualista de la emancipación.

Para ello en el siguiente capítulo se desarrollan las características de las políticas sociales gestionadas desde el Estado dependiendo del contexto histórico, partiendo de la base que cada una está orientada por un modelo de desarrollo y una particular visión de lo social.

Estado, políticas sociales y ciudadanía social.

El Estado, es un concepto debatido y definido por diversos autores a lo largo de la historia, desde distintas ideologías y disciplinas. El paradigma hegemónico de las primeras etapas de la modernidad industrial venía dado por la idea del mínimo papel del Estado interviniendo en la seguridad y regulando los intereses de las clases propietarias. Las clases que poseían sólo su fuerza de trabajo, quedaban en situación de inseguridad y vulnerabilidad ante la pérdida de la capacidad de trabajar (por accidente, vejez, enfermedad). A estas poblaciones les restaba la caridad y la filantropía de las clases poseedoras, quedando excluidas de los derechos de ciudadanía y del acceso a bienes y servicios para la reproducción de la vida. Desde esta concepción, se valorizaba la independencia del individuo a partir de la posesión de bienes o de la propiedad privada, la cual garantizaba la seguridad de la existencia ante las contingencias de la vida. El Estado de derecho así conformado, no concedía a los individuos más que un derecho de igualdad política, soslayando la “igualdad de hecho” (Castel, 2010:18).

Los tres tipos de derechos de ciudadanía explicados por Marshall (1967) —los civiles, los políticos y los sociales— se sancionaron en los siglos XVIII, XIX y XX respectivamente. Estos últimos tuvieron como objetivo la integración social de las personas en todos los aspectos que hacen a la vida en sociedad. En tanto, los derechos políticos habilitaron la construcción de colectivos (partidos y sindicatos de masa) que luego dieran lugar a negociaciones, luchas y concesiones desde el Estado, comenzando a estar presentes los nuevos intereses de la clase obrera en la formulación de políticas estatales (Coutinho, 2000).

Durante los primeros treinta años del siglo XX en el mundo occidental, se generaron debates políticos, para compatibilizar el crecimiento económico con los derechos de ciudadanía con el objetivo de “garantizar ciertos “mínimos sociales o de protección” de carácter universal” (Midaglia, 2001:165).

Actualmente, “ciudadanía” refiere a la “posesión” de:

La calidad de sujeto de un conjunto de derechos y deberes (imaginarios y reales) que comparte con todos los otros ciudadanos -en el marco del Estado-nación- y

que configura un mínimo común (teóricamente universal pero estratificado en la práctica) de prerrogativas, reglas de convivencia y obligaciones (Andrenacci y Repetto, 2006:4).

En el presente trabajo se toma de modo general la concepción de protección social que define Carmen Midaglia (2001) en su artículo “La ciudadanía social en debate”:

[...] se basan en la sanción de un conjunto de derechos esenciales, civiles, políticos y en algunos casos sociales así como en los procedimientos institucionales que habilitan su efectivización con el fin de garantizar la convivencia de los distintos miembros en una comunidad de referencia, el Estado-nación (Midaglia 2001:166).

La protección social, habilitaría la ciudadanía y por tanto la cohesión social en el contexto histórico y geográfico de referencia. Se fueron sancionando a lo largo del siglo XX, a través de luchas y negociaciones colectivas (Coutinho, 2000), hasta consolidarse lo que Castel denomina la “sociedad salarial”, como la “*gestión regulada* de las desigualdades”, que se construyó a partir de la participación en el mercado formal de trabajo. El contrato de trabajo pasó de ser una relación mercantil para constituirse en un “empleo” en el contexto del fin de la II Guerra Mundial, en un proceso que depende del ordenamiento jurídico de cada país (Castel, 2010:18; 2013:42).

En el ámbito latinoamericano, el Estado de Bienestar no tuvo modelos únicos. Estuvo ligado a los procesos de la economía mundial, por ejemplo, al Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI de aquí en más), que generó organizaciones de trabajadores que jugaron un papel preponderante en la construcción de ciudadanía social (Filgueira, 1998).

La ciudadanía social en Uruguay, se entendió a partir de este modelo (MSI), basado en el “keynesianismo” y en el paradigma cepalino (entre la década del 30 y 70-80). En esta etapa, el Estado asumió un rol central en la economía y en las protecciones sociales, aunque con una clara estratificación en el acceso y la calidad de los beneficios. Estuvieron dirigidas a los sectores urbanos y los integrados al mercado laboral. Los empleados del mercado informal se vieron excluidos del sistema de protección social o incluidos tardíamente, con peor calidad (Filgueira, 1998).

Para el caso de Uruguay, Carmen Midaglia plantea que se verifica “la presencia desde las primeras décadas del siglo XX de un sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente de la población en su conjunto” (Midaglia, 2009:85).

La característica fundamental de la garantía de los derechos de ciudadanía social, se dio a partir de que se generó la propiedad social, que pasó a ser el homólogo de la propiedad privada para aquellos a los que estaba negado el derecho de protección ante las contingencias de la vida. La propiedad social permite “dermercantilizar” (Esping-Andersen, 1990) algunas dimensiones que hacen a la vida en sociedad, de esta forma se va gestando la ciudadanía social a partir del empleo (Castel, 2013).

Si bien desde el Estado Social se preconiza la igualdad entre los ciudadanos, en esta sociedad salarial se pudo configurar una “sociedad de semejantes” (expresión retomada por Castel de Leon Bourgeois) y no de iguales, puesto que las desigualdades quedaron intactas, resultando una sociedad diferenciada, jerarquizada, y con la oposición propietarios-no propietarios. El Estado de Bienestar fue simplemente protector de las poblaciones no propietarias, constituyéndose la ciudadanía social con objetivos de universalidad, no pudiéndose hablar de redistribución de dinero público (Castel, 2013:47).

El rol que toma el Estado en cuanto a la atención a la cuestión social, dependerá de las definiciones políticas y orientaciones en el momento histórico, sin embargo, cabe aquí compartir la definición general de políticas sociales de Andrenacci y Repetto (2006), para luego pasar al análisis de los distintos tipos de políticas sociales y sus aplicaciones, dependiendo de los modelos de desarrollo orientadores de las mismas.

Las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas “sociales” [...] regulan las formas en que la población se reproduce y socializa [...] es en definitiva, un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma (con el Estado como agente institucional) [...] las cuales pautan los modos en que se produce el proceso de integración social (Andrenacci y Repetto 2006:2)

Las políticas sociales como herramienta para resolver los problemas que aquejan a la sociedad en su conjunto, tienen como fin lograr la cohesión social. Éstas se fueron

construyendo en la sociedad salarial, a partir de los intereses colectivos, habilitados por los derechos políticos. Luego de la década del 70 del siglo pasado, varios autores como Castel (2013), Fitoussi y Rosanvallon (2010), Filgueira (1998), Rangel y Garmendia (2012) coinciden en que en ésta década se cristaliza la gran paradoja del capitalismo, entre dar cabida al crecimiento económico y mantener las protecciones sociales desde el Estado. Este modelo no se sostuvo para mantener la cohesión social, quedando demostrado que las desigualdades se consolidaron dando lugar a un gran contingente de población excluida de la sociedad integrada. En ese momento histórico, se reanudaron los debates de los primeros años del siglo XX, retomando vigencia la concepción liberal de crecimiento económico con libertad de mercado, lo que naturalmente generaría oportunidad a los individuos de gozar del progreso. La contradicción que surgió, la plantean los autores en los siguientes términos:

Castel la coloca en la década del 70 del siglo pasado: “El Estado-nación se revela cada vez menos capaz de desempeñar el papel piloto de la economía al servicio del mantenimiento del equilibrio social” (Castel, 2013:55).

En el mismo sentido crítico, Fitoussi y Rosanvallon, plantean que “el propio programa moderno” de crecimiento económico mostró su gran contradicción desde las últimas décadas del siglo XX. “El mercado mundial impulsa el crecimiento y destruye puestos de trabajo [...] multiplica las riquezas pero aumenta las desigualdades hasta lo intolerable” (Fitoussi y Rosanvallon, 2010:14).

En el Cono Sur, Filgueira (1998) ubica el debate entre el modelo liberal y el paradigma cepalino (basado en modelo económico de desarrollo de sustitución de importaciones) en los años 80 y 90, en un contexto de crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos. Asimismo, Ocampo (2005), ubica en 1989, un punto de inflexión cuando se acuerda el “Consenso de Washington” (término acuñado por Williamson en 1990) que explica la transformación de un Estado regulador de los mercados a un modelo de desarrollo de economía abierta y liberalizada, basada en la lógica del mercado como regulador de la economía (Rangel y Garmendia, 2012).

A grosso modo, esta transformación, ocurrió ante la necesidad de ingresar a los mercados competitivos internacionales. Para ello se hizo necesario recortar el peso de las cargas sociales y los salarios. Este conflicto, se resolvió quebrando el eslabón más

débil de la cadena, a través de la imposición de una “*movilidad generalizada* de las relaciones laborales” quedando fracturados los colectivos y las categorías profesionales que intervenían en la negociación de las protecciones sociales durante la sociedad salarial (Castel 2013:30). Al cambio en el modelo de desarrollo, se suma “el triunfo del individualismo moderno”, configurándose, conjuntamente con la pérdida de los lazos sociales colectivos, la crisis del sujeto (Fitoussi y Rosanvallon, 2010:14).

Con el nuevo modelo económico de precarización en el empleo y contratos flexibles, temporarios, se pierden derechos de la población que posee sólo su fuerza de trabajo. Se reconfigura la protección social, pasando de ser políticas universales en base a la solidaridad y a los colectivos, a políticas focalizadas centradas en el individuo y familias, orientadas principalmente a los dejados-de-lado (Castel, 2013). En este contexto, las protecciones clásicas a los colectivos de trabajadores se desdibujan, orientando el gasto social a los excluidos de la sociedad, en forma focalizada, compartimentada y sujeta a evaluaciones desde los “sistemas expertos” (retomando el término de Giddens, 1994).

En el debate actual, aparecen críticas a las políticas focalizadas, pues se centran en la exclusión (desempleados de larga duración, nueva pobreza, sin techo), soslayando que “La exclusión es el resultado de un proceso, no un estado social dado” y está relacionado con “la desestabilización general de la condición salarial, la multiplicación de las situaciones de precariedad” y “querer reducirla sin modificar las reglas de juego para todos, no es más que ilusión y mentira” (Fitoussi y Rosanvallon, 2010:27).

En su crítica a la individualización de las políticas focalizadas como “dispositivos de socorro”, Castel plantea que se caracterizan por tener *flexibilidad* y *diversificación*, especificando cada dimensión de los problemas de las poblaciones a asistir, con fuerte *individualización* en su implementación, donde se le responsabiliza al individuo por su situación de carencia y debe demostrar tener la capacidad de realizar un “proyecto”, con el/los recursos de “socorro” que se les brinda desde el Estado, por tiempo acotado, dada la supuesta situación coyuntural, debiendo participar de su propia “rehabilitación” (Castel, 2013:90-92).

El individuo, deberá construir “el proyecto” demostrando tener la capacidad de activar sus propias capacidades y potencialidades, pues, en una sociedad de reflexividad

generalizada, y donde naturalmente hay ganadores y perdedores (según los autores que celebran la individualización positiva), todos tienen la oportunidad de construirse su propia vida (Beck, 1997; Giddens, 1994).

Andrenacci y Repetto plantean que en el Cono Sur las políticas se orientan a los individuos o grupos que tienen dificultades para su reproducción accediendo al mercado de trabajo, o que presentan riesgos específicos (Andrenacci y Repetto, 2006), es decir están enfocadas en los “perdedores” del sistema.

En Uruguay, Carmen Midaglia plantea que las transformaciones en materia de políticas sociales de la reapertura democrática (1985), la idea fue dar respuesta a una “situación social deteriorada”. Este período de gobierno fue un *impasse* de los cambios profundos de las siguientes administraciones, porque, según explica la autora, se tornaba necesaria una reforma del Estado que antes fuera protector para orientarlo hacia el mercado. Aunque en el primer gobierno democrático en 1985, hubo un tímido cambio, el impulso liberal se dio en el siguiente período de gobierno con el Partido Nacional. Para esta reforma las estrategias políticas fueron un “*mix* entre tradición e innovación” (Midaglia, 2009:88-89). La autora plantea tres configuraciones de políticas sociales: políticas de orientación universalista, tercerizaciones de programas sociales y, finalmente, un conjunto de nuevos programas sociales para atender la pobreza extrema.

Si bien el giro hacia el mercado era inminente por el neoliberalismo que primaba en el paradigma de desarrollo económico predominante de la época, dentro de la ideología de los partidos tradicionales uruguayos, no hubo una visión hegemónica, ya que prevalecía una cultura estatista de bienestar. Como consecuencia, no se llevó a cabo de manera radical la orientación liberal. La autora califica a la matriz de protección uruguaya de “*híbrida*” (2009:95). Se configuró una nueva ingeniería institucional, que complejizó el aparato estatal, y conformó los llamados “atajos institucionales”, que incorporaron agentes privados y sociales, quebrando el monopolio estatal en la formulación y provisión de bienes sociales, lo que cuestionó finalmente el universalismo. Como consecuencia de este giro en las políticas se transformaron las instituciones y se despolitizaron las políticas sociales, se debilitó la rendición de cuenta de tipo horizontal, y se rigieron por mecanismos *ad hoc*, donde el Poder Ejecutivo asume responsabilidades en el área social. Se tecnificó la política, dejando de ser temas exclusivamente políticos (Midaglia, 2009).

Las consecuencias de la aplicación de las políticas neoliberales en Uruguay son planteadas por Ramos, Filgueira y Narbondo (2002), en la Conferencia sobre la reforma administrativa y política en el Uruguay de los noventa, donde afirman que las políticas económicas de esta década, en Uruguay, con el giro hacia el mercado, dejó un saldo negativo en materia económica y social (Ramos et. al., 2002). La reforma del Estado impulsada fue gerencialista, respondiendo al paradigma predominante de retirar al Estado de sus funciones de productor directo de bienes y servicios públicos, concentrándose en sus tareas esenciales de formulador de políticas, control y regulación de los mercados (Ramos et. al., 2002). En el sector público el gerencialismo impuesto implicó el énfasis en los aspectos técnicos y económicos, dejando de lado lo político administrativo, generándose un sistema administrativo que se autoproclama como “no político” (Ramos et al., 2002).

En el año 2005, asumió el gobierno del Frente Amplio, en un contexto de decadencia social producto de las políticas neoliberales (aunque graduales respecto al contexto latinoamericano) de los noventa, de la crisis del 2002 y de la pérdida de la capacidad integradora del mercado de trabajo. A modo de ejemplo, en 2004 la población en situación de pobreza alcanzaba un tercio de la población. El Frente Amplio en 2005 gobernó bajo el lema “Uruguay Social”, en el marco de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Arim, Cruces y Vigorito, 2009). Las líneas de acción priorizadas fueron atender situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, en consonancia con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.

Es así, como comienza una nueva lógica de las políticas sociales, se crea el Ministerio de Desarrollo Social que va a tener como función la implementación del PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social) en el marco de los Programas de Transferencia Condicionada de Latinoamérica. En Uruguay se creó en 2005 con una duración de dos años. Este Programa de Transferencia Condicionada (monetaria y alimentaria), se materializó en el Ingreso Ciudadano y la tarjeta alimentaria, con el objetivo inmediato de aliviar la pobreza y otro de mediano plazo de aumentar el capital humano de las familias beneficiarias. Para este último objetivo, se vincula el beneficio con la contrapartida de hacer uso de los derechos sociales universales clásicos de salud y educación (los menores de 18 años tienen la obligación de asistir a la escuela y liceo). La población objetivo, medida a través de los ingresos monetarios (debajo de la línea de pobreza) y el Índice de Carencias Críticas (que dan cuenta de las condiciones

estructurales de pobreza), alcanzó 84000 hogares, algunos con Ingreso Ciudadano y la Tarjeta Alimentaria (implementado a través de tarjeta de débito) alcanzó a casi el 100% de los beneficiarios del Plan (Arim et al., 2009).

Luego de finalizado el PANES, se diseñó el Plan de Equidad (implementado en 2008), donde se amplió la población del PANES. Este Plan incluyó transferencia de ingresos a hogares con niños, un subsidio a la vejez, un programa de trabajo, inserción y formación laboral “Uruguay Trabaja”, un programa de emprendimientos productivos, intervenciones educativas como ampliación del Plan CAIF, transferencia de alimentos (sustituye la Tarjeta Alimentaria del PANES y canasta de INDA) (Arim et al., 2009).

La protección social en las últimas décadas, se focalizó en la población excluida del acceso a bienes para sostener la reproducción de la vida. Las medidas a través de las cuales se determina la asignación de los recursos incluye los riesgos a los que están sometidas las familias (con especial hincapié en los niños), realizado por medio del Índice de Carencias Críticas, donde se calculan las carencias estructurales y riesgos.

Según Midaglia (2012) estas nuevas protecciones mantienen su carácter dual, liberales porque son intervenciones focalizadas en individuos y familias y no en colectivos organizados, por la disociación de los beneficios con el mercado de empleo, por tener contrapartidas a cambio de los beneficios –lo que debilita el derecho en sí mismo-. Son políticas intervencionistas porque por ley el Estado está obligado a atender la salud y la educación de los sectores sociales más vulnerables mejorando su calidad. En los estudios de la autora, se concluye que estas intervenciones no impactan en el grado de desigualdades y redistribución de la riqueza, sino que, en algunos casos, contribuye a disminuir los niveles de pobreza (Midaglia, 2012:83-84).

Las protecciones sociales, como plantean Andrenacci y Repetto (2006), se dirigen hacia los más pobres. En este sentido, en este análisis, se apunta a la reflexión entre las mínimas prestaciones sociales que sirven como “bocanada de oxígeno” para subsistir y los verdaderos derechos de los “caídos en desgracia” (Castel, 2013:90). Para ello a continuación se problematiza si las nuevas intervenciones estatales en la emergencia habilitan la verdadera integración social en base a los derechos sociales o reproducen la exclusión económica y simbólica.

La integración en la emergencia / La emergencia como política social

En este apartado se intentará problematizar la posibilidad de integración social (como meta) de las nuevas protecciones gestionadas en la emergencia, en el entendido que constituye uno de sus principales objetivos y está dirigida hacia la población que se encuentra en situación de desafiliación estructural, en el contexto del nuevo modelo de desarrollo aplicado en los países occidentales, en particular en el Cono Sur de América y en Uruguay.

El trabajo se debate acerca de la conformación de un nuevo sector de la población usuaria de las nuevas políticas asistenciales que estaría caracterizado por la situación de pobreza y a la que corresponde un tipo de subjetividad agradecida y disciplinada.

En su clásico estudio “La metamorfosis de la cuestión social”, Castel asocia los procesos de integración social a la posición ocupada por el sujeto en la división social del trabajo, en tanto opera “la asociación "trabajo estable/inserción relacional sólida" (Castel, 1997:13). Relaciona “el empleo” a las redes de protección y de cohesión social, señalando que la “disociación” social deviene cuando en las trayectorias de vida se pierde “la participación en alguna actividad productiva”, que es el soporte colectivo fundamental de sociabilidad y cohesión social (Castel, 1997).

Si en las conquistas de los derechos sociales de la sociedad salarial estaban presentes los colectivos sindicales y profesionales, el Estado y el empresariado; se torna utópica la lucha por los derechos sociales en individuos desafiados, que se encuentran aislados y en posición de vulneración de los derechos para la reivindicación. Castel explica que la población que llama “supernumeraria” no es capaz de convertirse en polo de presión para las negociaciones políticas “porque no hacen nada socialmente útil” que pueda ser objeto de intercambio y presión colectiva. Sin embargo, al mismo tiempo, están muy presentes, y éste es todo un problema, “ya que están de más” (Castel, 1997:22) La actual disyuntiva del Estado nacional es su reconfiguración o el sometimiento del mercado de trabajo a las leyes de la oferta y la demanda sin protecciones sociales para quienes queden fuera del mundo del trabajo.

En esta coyuntura, la cuestión social está en el centro de las preocupaciones, percibiéndose, desde el Estado y desde la política partidaria, que “hay urgencia”, aunque se trata la exclusión de manera simplificada, como una “suma de desdichas individuales” (Fitoussi y Rosanvallon, 2010:24-27). Se asiste a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población, sin un análisis crítico del proceso político-económico global del sistema (en términos de explotación, reparto, etc.) que la ha generado como cuestión social colectiva. Baráibar por su parte plantea que con la orientación individualizante de las nuevas protecciones se corre el riesgo de colocar “en los sujetos beneficiarios de la política asistencial, la explicación y la respuesta a problemáticas de carácter social”, ya que no hay políticas dirigidas a transformar ni los modelos de desarrollo ni el mercado de trabajo que habiliten una verdadera integración social (Baráibar, 2014:7).

En base a esta lógica acrítica de las causas político económicas de la exclusión, la política social se tecnifica, haciendo hincapié en los procesos de intervención individualizados.

Las particularidades que adquieren las nuevas protecciones son: “poco, para pocos y por poco tiempo” (Baráibar, 2007:27). Es decir, son mínimos beneficios para la subsistencia que alivian la situación de pobreza extrema, dando un mínimo para sobrevivir. Se selecciona la población en situación de indigencia, en base al Índice de Carencias Críticas, y como consecuencia beneficia a quienes tienen mayor cantidad de tiempo en el estado de desafiliación social. Finalmente, el período de tiempo durante el cual se recibe el beneficio se convierte en un alivio pasajero para sobrellevar la situación.

Funcionan de acuerdo con el principio de “discriminación positiva” (Castel 2013:92), es decir “*que los más necesitados sean los más privilegiados*”¹, generando justamente la vulneración de derechos de ciudadanía, ya que no se puede evitar lo que genera: “la estigmatización negativa” por parte de la sociedad en su conjunto (Castel 2013:92). En este sentido se corre el riesgo de confundir entre “*la política y los buenos sentimientos*”, soslayando el análisis de los efectos perversos de ciertas políticas sociales (Fitoussi y Rosanvallon 2010:27), que mantienen y reproducen la desigualdad, puesto que son

¹ Frase del presidente Tabaré Vázquez cuando asumía el gobierno el 1 de marzo de 2005 en su discurso de asunción (archivos Presidencia de la República)

pocos recursos, acotados en el tiempo y focalizados en la población con mayores dificultades de acceder a los bienes materiales para la sobrevivencia.

Con estos programas se busca aliviar la pobreza extrema, y comenzar a recorrer en el período un proceso de fortalecimiento de herramientas y capacidades individuales de los beneficiarios a través de la información recibida y del beneficio otorgado, haciendo énfasis en la promoción y “en la movilización de los beneficiarios que son incitados a volver a hacerse cargo de sí mismos”, teniendo como objetivo lograr la integración social a través del proceso realizado por las familias durante el período del beneficio, pues officiaría de “puente” entre la situación de vulnerabilidad anterior y el mercado de trabajo disponible (Baráibar 2014:97).

A través de las intervenciones la idea es “intentar modificar la conducta de los individuos con dificultades incitándolos a cambiar sus representaciones y reforzar sus motivaciones para “salir” como si fueran los principales responsables de la situación en la que se encuentran” (Castel, 2013:92-97).

La interrogante desde este análisis surge cuando se visualiza población estructuralmente empobrecida desde hace décadas, y en un mundo que se encuentra desestructurado en sus bases colectivas que garantizaba el mundo del trabajo. La población objetivo cuenta con baja calificación para ingresar a un mercado de empleo cada vez más competitivo. Esto actúa como barrera para individuos “supernumerarios” (sin calificación, ni capacidades para conseguir un trabajo formal) ¿Podrían realizar un proceso de autonomía sin contar con la asistencia del Estado?

Si las nuevas protecciones apuntan a la inserción social, se encuentra aquí una contradicción intrínseca entre las ayudas para sobrevivir y las protecciones con base en los derechos de ciudadanía social. Las nuevas protecciones son respuestas de asistencia, y por no poder constituirse en actor social, sino individuos aislados y en situación de exclusión social no tienen la oportunidad de reivindicar sus derechos, por tanto les resta la complacencia al Estado asistencial. Estas prestaciones como derechos sociales, quedan cuestionados ya que no son negociables, (el individuo pierde el control) pues, el Estado coloca las condiciones casi como un contrato, donde sólo resta el agradecimiento de los beneficiarios, junto a la demostración del fracaso personal para acceder a los bienes para sobrevivir.

No se actúa sobre las causas estructurales de la exclusión social, pero como ésta existe, —pues también realizan actividades económicas como la clasificación de residuos, venta de drogas, servicio doméstico informal, estando en la informalidad— no se puede hablar de contrato de trabajo sino de formas pre capitalistas de producción, que deja a estas poblaciones en la situación de mayor explotación tal como en los primeros años del siglo XX, antes de consolidada la sociedad salarial.

Las políticas asistenciales en definitiva, corren el riesgo de reproducir la fragmentación social, pues, los sujetos quedan sometidos a la asistencia del Estado, ya que el mercado de trabajo continúa siendo exigente en calificación, precario, flexible y con bajos salarios. Si encuentran rutas de salida en el mercado de empleo deberán renunciar a las prestaciones asistenciales, lo que genera un brete en las decisiones de salir de la situación de asistencia o ingresar al mundo de los bajos ingresos a través del trabajo.

Es paradójico que a través de estas diferentes medidas de activación se pida mucho a quienes tienen poco [...] quedando fracturada la ciudadanía social en base a los derechos, puesto que “Un derecho es una garantía colectiva”, es decir, que se puede *reivindicar* (Castel, 2013:92-101).

Políticas de vivienda, contexto histórico del Convenio de Emergencia Crítica Habitacional.

En el presente apartado, se realizará una aproximación a la coyuntura histórica del papel del Estado uruguayo en materia de políticas sociales de vivienda y luego el análisis del Convenio de Emergencia Crítica Habitacional. Para ello se desarrollan los antecedentes que dieron lugar a esta política focalizada de vivienda; es decir, la creación de los organismos específicos, sus funciones y las concepciones en la materia. Luego se mencionan los programas gestionados desde estas nuevas instituciones con el fin de comprender la aplicación de la nueva reforma en materia de políticas de vivienda y sus consecuencias en el territorio y sus logros y desafíos en materia de integración social.

Si bien, históricamente en Uruguay, el Estado asumió la cuestión de la vivienda desde 1912 con la creación del Banco Hipotecario del Uruguay (en adelante BHU) con políticas de carácter universal para colectivos organizados² y en menor escala viviendas económicas para población rural o de bajos recursos económicos³, atendiendo la demanda social heterogénea; se advierte que a partir de la reforma de los años noventa, se fueron desplazando las políticas sociales de vivienda, de programas destinados a colectivos, hacia políticas focalizadas, estratificando la demanda según sectores sociales. En esta década, y tal como se planteó anteriormente, se reconfiguró el Estado hacia su desmonopolización con recetas del Consenso de Washington (1989), aunque la reforma neoliberal uruguaya tuvo su freno político característico⁴, ya que mantuvo cierta orientación keynesiana, desmercantilizando (Esping-Andersen, 1993) algunos derechos sociales a través del gasto social del Estado.

Los programas de los años noventa, se caracterizaron por ser tecnificados, despolitizados y sin control parlamentario en cuanto a la rendición de cuentas. A este modelo aplicado, con pretensión de neutralidad política, se le denomina Nuevo

² "...grupos de funcionarios públicos, empleados privados y ahorristas en general (Magri 2013:65)

³ MEVIR (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, 1967), INVE (Instituto Nacional de vivienda Económica ley del 1937) (Magri 2013:65)

⁴ Esta particularidad dio lugar a que la reforma fuera calificada de híbrida (Midaglia y Antía, 2007).

Gerencialismo Público, e introdujo nuevas técnicas de gestión empresarial. Desde el punto de vista politológico se explica este cambio a partir de la sustitución de “la gobernanza jerárquica y vertical del Estado por un relacionamiento que involucrara activamente al mercado” (Magri 2013:61). El objetivo de la despolitización y tecnificación, fue el de legitimar la reforma. Para ello se introdujo la intervención de expertos en economía, provenientes de organismos internacionales, quienes jugaron un papel estratégico en dicha reforma (Silva 1997).

Este “ascenso tecnocrático”, se explica por la coyuntura política de “adelgazamiento de los partidos políticos en la nueva democracia [y en] la actual crisis de paradigmas político-doctrinarios en general y de la izquierda en particular [...] A esto se une la creciente atomización de la población, que en forma cada vez más generalizada ha pasado a adoptar estrategias socioeconómicas individuales por sobre la búsqueda de objetivos colectivos” (Silva, 1997:6-7).

En 1989, los organismos internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) recomendaron el cierre del BHU, apelando al traslado de la demanda solvente al mercado. El cierre no se realizó debido a la coyuntura política, ya que luego de la reapertura democrática en 1985, se buscaba consolidar los lazos entre Estado, partidos y sociedad civil, y el cierre del BHU podría haber afectado la consolidación de la democracia, en ese momento político histórico. Sin embargo, y con el fin de llevar a cabo la nueva reforma, en 1990 se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA), como organismo paralelo en materia de vivienda, con criterio asistencialista, asumiendo parcialmente la problemática de la vivienda, dejando al BHU el diseño de políticas para la demanda solvente y como organismo financiero (Magri 2000). El MVOTMA se ocupó de llevar a cabo políticas focalizadas en población que no tenía acceso al mercado inmobiliario, planteando en su primer Plan Quinquenal (1990-1995) lo siguiente:

Las políticas de vivienda deben partir de una toma de conciencia de que los recursos serán siempre limitados [...] Por lo tanto las políticas deberán ser selectivas dando prioridad, por razones de equidad y solidaridad, a las áreas o sectores de mayores carencias, y decide plantear cambios sustanciales en las orientaciones hasta hoy vigentes en la materia (MVOTMA 1990: 1-2; apud Traversa 2004).

Aplicando el Modelo Gerencial mencionado anteriormente, se desagregó la demanda a partir de estudios técnicos desde la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), con elaboración de planes y programas a partir del estudio de población con y sin acceso al mercado, a partir de datos estadísticos, separando potenciales consumidores en el mercado y en atención específica a sectores bajos y medios bajos (Delgado y Gallicchio 2010). De esta forma, convivieron dos formas de promoción de vivienda con fondos del Estado; una, con promoción al sector privado para franjas con acceso al mercado inmobiliario, y otra a través del diseño de programas para sectores medios y medios bajos desde el MVOTMA (Magri 2000), tomando la estratificación social consolidada como dato para el diseño de los programas de acceso a la vivienda, reproduciendo en el territorio, las desigualdades sociales existentes.

Los Programas estuvieron divididos según ingresos de la población destinataria. En este sentido se institucionalizó la demanda por sectores. Así se construyeron los Núcleos Básicos Evolutivos⁵ por medio de licitación pública a empresas privadas de la construcción destinados a núcleos familiares con ingresos entre 0 y 30 UR; también para los sectores de ingresos entre 30 y 60 UR, se diseñaron programas específicos del MVOTMA y el BHU (encargado de financiar el créditos a los sectores medios), por medio del Programa Precio, Proyecto, Terreno (PPT) y por último; para sectores de población con ingresos de más de 60 UR, se construyeron viviendas categorías II y III, por medio de convenios con consorcios privados. En este sentido, el BHU funcionó como financista, no generando riesgo en los privados que construían, pues del cobro a deudores se ocupaba del BHU (Magri 2000).

Por otro lado, funcionaba el proyecto para la mejora de los asentamientos irregulares en el territorio PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares)⁶, bajo la gestión directa del Poder Ejecutivo y la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), el cual a partir del 2010 pasó a la órbita del MVOTMA. Este Programa se financió con

⁵ Los Núcleos Básicos Evolutivos, fue la principal política focalizada de vivienda del MVOTMA, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo a partir del año 1991. Entre 1993 y 2001 se construyeron 2236 NBE en 16 Complejos Habitacionales en distintas regiones (Norte, Oeste y Noroeste) en las periferias (Calce y Paulo, 2005)

⁶ El PIAI es un Programa diseñado en 1999 y comenzó a ejecutarse en el año 2002, con préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo es realizar obras de vialidad, saneamiento, alumbrado público, energía eléctrica, agua potable, construcción de veredas y equipamiento de plazas y centro barrial en diferentes asentamientos de la ciudad (<http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/Catastro/proyectos/Uru/ProgramadeIntegraciondeAsentamientosIrregulares.pdf>) Actualmente trabajan el MVOTMA, junto con la Intendencia de Montevideo y el MIDES (http://construye.montevideo.gub.uy/programa_piai.html)

fondos de organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo: BID), y tiene la característica de ser un programa despolitizado, tecnificado y focalizado.

Entre 1993 y 2004 las políticas del MVOTMA tuvieron como “columna vertebral” el SIAV (Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda)⁷ (2005-2009:8), que subsidia a las familias para compra de vivienda usada o nueva en el mercado para ingresos entre 0 y 60 UR; se priorizó, la construcción de obra nueva y se dio financiación a cooperativas para familias con ingresos menores a 60 UR; se financió el 80 % de las viviendas de MEVIR (Movimiento para la Erradicación de Vivienda Insalubre Rural), también se construyeron viviendas para jubilados y pensionistas con ingresos menores a 2 salarios mínimos.

El MVOTMA también se asoció con el mercado, es decir, que construyó promoviendo al sector privado.

la función del Ministerio debe ser orientadora, dando prioridad a la articulación 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 en Traversa, 2004: 44).

De esta forma, se materializó la reforma neoliberal, conjuntamente con la idea de la libre competencia en el mercado del sector privado, como forma de optimizar los resultados.

A pesar de la intención de una reforma tecnicista y despolitizada, tuvo efectos políticos e intencionalidades de los actores, porque los partidos políticos generaron réditos electorales con la construcción de vivienda, pues aparecieron en las campañas electorales como propaganda “llave en mano”, de acuerdo al análisis de Magri (2013:67).

Este proceso de reforma despolitizada, aunque con efectos políticos, es explicado por la ciencia política a partir del enfoque neoinstitucionalista que plantea que “las políticas generan política”, es decir que, a través de las orientaciones políticas de los gobiernos

⁷ El SIAV comenzó a funcionar en el 1993, para sectores entre 0 y 60 UR. El objetivo es: “Contribuir a través de un subsidio habitacional directo, al mejoramiento de la calidad de vida de la población, con franjas de ingresos comprendidos entre 0 y 60 UR”. Se establecen 4 niveles de subsidio, entre 0 y 30 se construyeron los NBE, para franjas de mayores ingresos se subsidió el préstamo para compra de vivienda usada. (PQ 2005-2009:8)

de turno, se generan efectos sobre la vida social y las elecciones racionales de los particulares. A este efecto recíproco, se le llama “*feedback*”, entre las políticas que generan influencia, moldeando a los grupos de interés con incentivos determinados o recursos para determinados intereses (Pierson 1993:2), modificando “...la estructura de presión de demanda sobre el Estado a la vez que las instituciones pueden readaptar las políticas de acuerdo a las nuevas expectativas y capacidades de presión de los actores” (Magri 2010:6).

Que las políticas ejercen influencia en los grupos de interés se puede evidenciar en el auge inmobiliario de zonas residenciales, y el incentivo a los privados por parte de las políticas hace que se genere oferta y espacios para la ganancia de las empresas. La concepción de estas políticas tiene una clara intencionalidad remercantilizadora, perdiendo la pretensión social de la vivienda como derecho universal. Queda así institucionalizada la política de vivienda social desde el Estado en programas focalizados hacia población de ingresos bajos y remercantilizando para ingresos medios y medios- altos a través de la integración de otros actores en materia de vivienda (el mercado), dejando reducido el papel del Estado al fomento de la negociación entre actores (Traversa 2004).

En los años noventa, el MVOTMA subsidió a los sectores con ingresos entre 30 y 60 UR que no pueden acceder al mercado inmobiliario, generando una política social de vivienda focalizada en sectores de pobreza y otra política social “de interés social” para sectores con capacidad de pago.

El caso paradigmático de política social de vivienda focalizadas, son los NBE (Núcleos Básicos Evolutivos) donde queda evidenciado que “la dimensión social presenta efectos negativos como la fragmentación y vulnerabilidad social, que quebrantan la tradición de integración del Uruguay” (Calce y Paulo, 2005:86), reproduciendo la misma exclusión que toman como dato para el diseño de las políticas.

La consecuencia en el territorio es la homogeneidad intrabarrial, generando segmentación y mayor exclusión, pues la población destinataria (como la “gran ausente” en el diseño de la política) queda vulnerada en los derechos a otros servicios que hacen a la vida cotidiana y a las oportunidades de integración social (transporte, lejanía de los lugares de trabajo, entre otros servicios) (Calce y Paulo, 2005)

Si bien, se promulgaba la integración social como objetivo de la promoción de vivienda social, lo que generó fue la reproducción de la segmentación residencial de sectores excluidos de población en las zonas periféricas de la ciudad. Las propias viviendas, no cumplían (ni cumplen con la ley de vivienda de 1967 de áreas mínimas), pues, los NBE (32 metros cuadrados, un baño y cocina integrada), no lograron ampliarse por la propia precariedad en el empleo de la población destinataria, generando situaciones de hacinamiento.

Por otro lado, desde el punto de vista barrial, conformarán los “bolsones de pobreza”, que estarían promovidos por el propio Estado, “...de manera que Asentamientos y Conjuntos Habitacionales de Núcleos Básicos Evolutivos comparten la exposición a situaciones de inseguridad e inequidad en el acceso al equipamiento urbano” (Calce y Paulo, 2005:94).

De esta forma, quedan consolidadas las formas de pobreza y las desigualdades en el territorio, reproduciendo las oportunidades de integración a la ciudad y a los servicios.

Los planes de vivienda, en este sentido, más que solucionar problemas de vivienda y tomarla como factor de integración a la ciudad, consigue aumentar la fragmentación y segmentación de la ciudad por sectores sociales. Formándose dos ciudades: una con servicios y otra sin servicios y abandonadas al mercado. A su vez, se restringieron los préstamos para sectores entre 30 y 60 UR, lo cual generó una baja en la capacidad de adquisición de la compra en el mercado inmobiliario para la clase media uruguaya. En este período se generó una caída o vulnerabilidad social dentro de estos sectores que luego fuera agravado por la crisis del año 2002, lo que produjo un aumento de población asentada en la irregularidad, con vivienda precaria e insalubre.

Los NBE funcionaron hasta el año 2004 (constituyendo el 43% de las viviendas construidas a través del MVOTMA) y la gran inversión se verificó entre el 1995 y 1999, las últimas viviendas se construyeron en el año 2004. Esta solución fue criticada por el Plan Quinquenal 2004-2009:

se generan soluciones “pobres para pobres”, con el agregado no solo de la dificultad de adecuarla en área a familias que tienen un número alto de integrantes (por lo cual también son seleccionados) sino también de mantenimiento,

requerimiento muy fuerte en viviendas de materiales también de baja calidad dada la necesidad de construir a un bajo costo.(PQ 2004-2009:59)

Sin embargo, lo ya construido consolidó los barrios pobres que aún hoy sigue administrando la ANV. Hoy se cuenta con estas soluciones habitacionales cuando se encuentran vacías para adjudicar a familias de escasos recursos.

La segunda etapa a la que quiere referir el presente trabajo, es el período que va del 2005 al 2010, en que asume el nuevo partido de gobierno Frente Amplio.

En este período se aseguró la aplicación efectiva del modelo gerencial propuesto y promovido en los años noventa, a partir de la creación de la Agencia Nacional de Vivienda con la ley N°18.125 del año 2007 (Regula la actividad del BHU y crea la ANV), y la ley N° 18.795 de Promoción a la Inversión Privada para Vivienda de Interés Social, quedando consolidado el rol del Estado como integrador y facilitador entre actores sociedad civil-mercado-Estado, a través de la nueva Agencia (promovida y financiada por el PNUD⁸). La ANV se creó como ente descentralizado, y tiene como finalidad “...*promover y facilitar el acceso a la vivienda de conformidad al art. 45 de la Constitución de la República*” (Magri 2013:71). Para ello gestionó programas de vivienda con actores públicos y privados, como brazo ejecutor del MVOTMA. Si bien la creación de la ANV generó discrepancias en los partidos de oposición que argumentaban que se otorgaba gran poder a un ente descentralizado, el partido de gobierno tenía mayoría parlamentaria por tanto se aprobó la ley sin necesidad de negociar el texto legal (Magri 2013). La creación de la Agencia Nacional de Vivienda, como organismo descentralizado tuvo como objetivo la modernización del sistema público de vivienda, en particular como articulador entre ciudadanía-Estado y mercado. Como objetivos específicos tuvo el de dar respuesta al stock de vivienda pública deteriorada, poner en práctica una nueva gestión y promover al mercado en la inversión habitacional, desarrollando instrumentos de financiación para sectores medios (PQ⁹ 2010-2015)

El argumento político del momento era la necesidad de “mayor equidad, cohesión e integración social” junto con la búsqueda de un Estado menos burocrático y eficiente, aunque estos son también los argumentos de la reforma gerencialista de los años

⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁹ Plan Quinquenal (de aquí en más PQ)

noventa, quedando consolidados los cambios hacia este modelo propuesto por los organismos internacionales en el quinquenio 2005-2010 (Magri 2013:73). Aplicando el Nuevo Gerencialismo y el modelo de Agencia, con el fin de racionalizar, controlar y reorganizar el gasto, el Estado se asoció a la cooperación de los organismos internacionales, de técnicos especializados de los organismos internacionales como el PNUD.

El MVOTMA dependerá a partir de la creación de la Agencia Nacional de Vivienda, de su producción para implementar las políticas públicas de vivienda (Magri 2013:76).

De esta forma, el MVOTMA quedó consolidado para ocuparse de programas focalizados y el BHU como ente financiero. La ANV asumió la decisión y gestión operativa de los recursos institucionales y la gestión de deudores, así como también la promoción de vivienda a partir de planes específicos para sectores de menores ingresos, convirtiéndose en el brazo ejecutor de la mayor parte de los programas a cargo del MVOTMA destinados a cooperativas y a sectores de menores ingresos. La forma en que gestionó la ANV fue creando fideicomisos en acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, Intendencias, entre otros (Magri 2013). El caso particular del Convenio de Emergencia Crítica a analizar en el presente trabajo, tuvo su antecedente en el año 2004, cuando se ocupa de los deudores del BHU. Esta cartera de viviendas pasó a fideicomiso V de la ANV en el año 2008 cuando se creó. Las viviendas de los deudores pasaron a formar parte de los planes de vivienda social de la ANV a partir de su creación.

El Plan Quinquenal 2010-2015 (continuando la política del PQ 2005-2010) del MVOTMA, ya consolidada la ANV como Agencia gestora operativa de los recursos institucionales del Estado en materia de vivienda, plantea que se deberá “Ampliar la cobertura en cantidad y calidad, alcanzando a los sectores de población que más requieren acceder a una solución”. Se prioriza la población pobre y excluida, en el entendido que es uno de los objetivos del Gobierno Nacional “la erradicación de la indigencia y la reducción de la pobreza”, enmarcado en el tema general “políticas sociales e inclusión social”. En este quinquenio se cambió el concepto de “vivienda” por el de “solución habitacional”, en el entendido que no es sólo la vivienda en sí misma la dimensión a atender por el Estado, sino también el “nivel de ingresos, educativo-cultural o participación social y política” como aspectos que determinan la situación de

exclusión. Para ello, las soluciones habitacionales deberán estar asociadas a programas sociales de empleo, salud, educación, transporte público, seguridad, entre otros (PQ 2010-2014: 127).

Entre las líneas estratégicas está el de construir la demanda y la oferta, orientando la producción de soluciones, basada en la información y el conocimiento de la población y sus demandas, en pos de optimizar los recursos, asegurando la sostenibilidad de las soluciones por la población. Se diseña una:

...multiplicidad de programas de acuerdo a los diferentes problemas, posibilidades y aspiraciones de la población [...] acciones sobre stock y producción de vivienda nueva, [...] financiamiento para el acceso al suelo [...] autoconstrucción asistida individual o cooperativas, MEVIR,... producción por empresas, [...] arrendamiento, atendiendo a grupos vulnerables (PQ 2010-2014:131-132).

Los programas para población pobre y excluida se pueden sintetizar en los siguientes:

-Plan Nacional de Relocalizaciones, se propone la mejora de las condiciones de vida, con énfasis en las familias pobres y excluidas. Se trata de la reubicación de población asentada en terrenos inundables o contaminados, “con el fin de revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial”. Además tiene objetivos específicos el de incluir a las familias al sistema de protección social vigente y a la red de asistencia (PQ 2010-2014:37).

-Autoconstrucción asistida, por autogestión con asistencia técnica, construcción de lotes existentes en terrenos en condiciones ambientales óptimas insertos en la trama urbana.

-Ayuda mutua para construcción de soluciones habitacionales nuevas para población organizada ubicada en terrenos inundables o contaminados.

-Alquileres, a partir del instrumento: Certificado de Garantía que otorga el Fondo de Garantía de Alquileres (DINAVI-MVOTMA), a fin de alquilar viviendas disponibles en el mercado. Dentro de éste, se encuentra el Subsidio total de alquiler, el fin es el de “Facilitar a las familias el acceso y la permanencia en soluciones transitorias para situaciones urgentes y críticas”, es decir “que contribuyen a resolver la situación hasta

alcanzar la solución definitiva”, este instrumento “se aplicará según la condición socio-económica de las familias a realojar” (nota: 139 PQ 2010-2014: 137)

El instrumento de Subsidio de alquiler, es el denominado Programa Atención Primaria Habitacional (APH), y se define como un sistema de intervención familiar, con el objetivo de incorporar a los sectores pobres y excluidos a los programas generales de vivienda, y a la integralidad de las políticas sociales del Estado. El fin es el de facilitar el desarrollo de capacidades y autonomía de las familias pobres y excluidas para la construcción de una alternativa de vivienda digna y sustentable en el marco de las políticas del MVOTMA. Para ello se desarrollan estrategias de coordinaciones y vínculos con la red asistencial y dispositivos de los programas sociales (INAU, MIDES, BPS, Intendencias Departamentales, ANEP, MEC y otros) (PQ 2010-2014)

Qué es el Convenio de Emergencia Crítica Habitacional

El Convenio de Emergencia Crítica (en adelante CECH) firmado entre la Agencia Nacional de Vivienda (en adelante ANV) y el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA) del 6 de mayo del año 2010, tiene como objeto dar continuidad a los convenios “Emergencia Crítica” y “Emergencia Habitacional” firmados en el año 2004 y 2006 entre el MVOTMA y el BHU.

En la gestión, es una herramienta dentro del Programa de Atención Primaria Habitacional dentro de la (en adelante APH) del MVOTMA, que tiene como objetivo dar solución habitacional transitoria a familias en situación de emergencia habitacional a partir del instrumento subsidio de alquiler.

El Convenio MVOTMA-ANV, plantea que la transitoriedad de la solución a las familias incluidas en los convenios que anteceden de “Emergencia Habitacional” y de “Emergencia Crítica” deberá ser por un año, sujeto a informes sociales para evaluar dentro del conjunto de familias, aquellas que podrían acceder a arrendamiento con opción a compra de la vivienda que ocupan, y las que deberían continuar en la solución habitacional transitoria dentro del Convenio durante otro año, buscando, al finalizar el plazo, otra solución alternativa. Asimismo, da la posibilidad de ingresar nuevas familias en el marco del CECH a solicitud del MVOTMA y de común acuerdo con la ANV, a familias que cumplan con los requisitos previstos.

El convenio define a los destinatarios como aquellas familias que están en riesgo, es decir, “que comprometa el bienestar físico, síquico y social de algún integrante del núcleo familiar o al conjunto” (Punto cuarto CECH ANEXO 1) que requieran una solución habitacional otorgada por el Estado, ya que en el mercado inmobiliario no han logrado satisfacer la necesidad básica de vivienda.

El ingreso per cápita no podrá superar la línea de pobreza (LP) según Instituto Nacional de Estadística 13.39 UR.

Cómo funciona el Convenio?

Desde la Asesoría Planificación Operativa de la Dirección Nacional de Vivienda, se envían a la División Gestión y Recupero de la ANV las solicitudes con los informes sociales, de las familias que se encuentran en riesgo socio-sanitario o psico-social en el hábitat actual, solicitando una vivienda dentro de la cartera social de la ANV.

Entre los requisitos de ingreso de las familias se encuentra el de ser derivada por equipos técnicos territoriales para el fortalecimiento de las capacidades familiares con informes sociales de seguimiento y acompañamiento. (Criterios operativos. ANEXO II).

La ANV responde mediante oficio a la solicitud realizada, con una solución habitacional entre las viviendas disponibles. Se informa a la familia sobre la vivienda otorgada dentro del CECH, la dirección y la unidad correspondiente. Se le da la posibilidad de reflexionar acerca de la solución brindada y la zona donde podrá residir en los próximos dos años, como sostén transitorio desde el Estado. Además, se da la posibilidad de ingresar en arrendamiento con opción a compra de la vivienda otorgada dentro del Convenio.

Antecedentes del Convenio del año 2010:

- 15 de julio 2004: convenio celebrado entre el BHU y el MVOTMA, para atender familias que estaban en trámite de desalojo de la vivienda del BHU por no pago de las cuotas y que sus ingresos líquidos estaban por debajo de 30 Unidades Reajustables.
- 19 de diciembre de 2006: se firmó el convenio entre el BHU y MVOTMA de “Emergencia Habitacional”, con el objeto de proveer al MVOTMA viviendas a “título oneroso”(…) con el objeto de realojar familias en situación de emergencia habitacional” (CECH 2010.ANEXO I)
- 27 de diciembre de 2006: se renovó el convenio, llamándolo de “Emergencia Crítica”, para otorgar una solución habitacional transitoria a la misma población objetivo, brindando un nuevo plazo para regularización del pago.
- 21 de agosto de 2008: se firmó un Convenio marco de Colaboración y Coordinación Interinstitucional en Programas Habitacionales MVOTMA – ANV.

- 26 de setiembre de 2008: se suscribió el contrato de Fideicomiso “Cartera Social V – Fideicomiso Financiero” de los compromisos de compraventa y algunos créditos hipotecarios del BHU. El Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) adquirió dicho fideicomiso y es administrado por la ANV en carácter de fiduciario; es decir posee los derechos de administración dados por el MEF, con el objetivo de cumplir con los objetivos del contrato de Fideicomiso.

El marco legal son las leyes 13728 (del año 1968) -que dispone los requerimientos mínimos adecuados de habitabilidad como derecho-, la Ley 16112 (del año 1990) que creó el MVOTMA, la Ley 16237 (del año 1992) -que dispuso que será el MVOTMA el organismo que defina el destino del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización- y la Ley 18125 (del año 2007) que creó la ANV como servicio descentralizado dentro del Sistema Público de Vivienda encargado de promover y facilitar el acceso a la vivienda dentro de las políticas del MVOTMA.

Dicho Convenio se enmarca dentro del Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, aprobado el artículo 603 de la Ley N° 18.719 plantea que:

“Habrá acciones coordinadas de los distintos organismos que financian, promueven, construyen o asisten en materia de vivienda en el país, en torno al MVOTMA que será el organismo encargado de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y de la instrumentación de la política en la materia” (PQ 2010-2014)

Análisis

El Convenio de Emergencia Crítica Habitacional firmado entre la Agencia Nacional de Vivienda y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el año 2010, es definido como un instrumento dentro del Programa Atención Primaria Habitacional diseñado para el quinquenio 2010-2014 (CECH 2010-2014).

Si bien, el Convenio no está considerado como Programa en el Plan Quinquenal, se considera simbólicamente relevante su análisis, en el entendido que es una herramienta que hace foco en las familias en situación de emergencia, dentro de la trama de formas que adquirió la protección social en las últimas décadas en el Uruguay.

El objetivo del Convenio es otorgar una solución habitacional transitoria a familias que se encuentran en situaciones críticas, junto a otras estrategias de intervención social que habiliten rutas de salidas autónomas de la asistencia del Estado por parte de las familias incluidas (CECH Anexo 1:3-4), trascendiendo el derecho a la vivienda y partiendo de la premisa que la situación crítica de población pobre y/o excluida es coyuntural.

Los recursos del Estado, en este sentido, se focalizan en las situaciones de exclusión social, quedando condicionado al proceso que llevará a cabo la familia durante el período de asistencia.

Esta política, se podría entender como una de las formas que adquirió la protección social en los años noventa con recetas de los organismos internacionales, década en la cual se debatió el papel de Estado entre el modelo liberal y el paradigma cepalino en el Cono Sur (Filgueira, 1998). Este momento de inflexión en la historia uruguaya, sumado al triunfo del paradigma del individualismo positivo de los teóricos de la modernidad reflexiva, cuyos fundamentos ya fueron expuestos, dio pie a la reconfiguración de los modos de intervención del Estado en la cuestión social con impactos en la ciudadanía y en la cohesión social.

Si en las primeras décadas del siglo XX en Uruguay, las políticas tuvieron cierta orientación desmercantilizadora en el acceso a la vivienda para colectivos de población (como se hizo referencia), se visualiza una reorientación del papel del Estado en la materia, hacia la construcción de la demanda según la estratificación social consolidada,

dando mayor espacio a la autorregulación del mercado. En el nuevo diseño de políticas de vivienda se plantea la desmercantilización (en forma transitoria) hacia las situaciones de exclusión social, en el marco de los lineamientos del Gobierno Nacional de atención a la indigencia y a la pobreza a partir del Plan Quinquenal 2004-2009 y retomado en el 2010-2014 (PQ 2010-2014).

La reconfiguración de las políticas de vivienda implementada a partir del año 2005 por el MVOTMA enfrenta el dilema de la demanda social insatisfecha que no accede al mercado de compra-venta ni de alquileres. Como lo explica la ley 18.125 que creó la ANV, este organismo estaría promoviendo el acceso a la vivienda en conformidad con el art. 45 de la Constitución de la República; sin embargo, se halla una discordancia en el cambio de denominación de “vivienda” por “solución habitacional” (PQ 2010-2014) con el fin de habilitar otras alternativas para el hábitat, sin considerar las condiciones planteadas por la ley de vivienda 13.728¹⁰, en vigencia hasta hoy, que define tipo de construcción, aislación, ventilación, cantidad de dormitorios, acceso a la luz eléctrica y agua potable, entre otras disposiciones.

La respuesta desde el Estado en relación al acceso a la vivienda para sectores medios y medios-bajos queda acotada a los sorteos de unidades reacondicionadas dentro de los complejos habitacionales construidos por el sector privado en convenio con el Estado en los años setenta y ochenta, administrados por la ANV a partir del año de su creación (2007)¹¹. En este marco, se destinan 130 soluciones transitorias al Convenio de Emergencia Crítica, que pertenecen a las unidades de las fases de comercialización, lo que implica para la ANV una pérdida de la posibilidad de comercializar dicha unidad en el mercado. Como consecuencia de esta alternativa habitacional, los sectores más vulnerables reciben unidades existentes de la cartera social de la ANV lo que no requiere un gran gasto para el Estado, sino que utiliza su actual patrimonio.

El presente análisis pretende problematizar si se estará desandando el camino recorrido a lo largo del siglo XX en el Uruguay, donde el Estado promovía el acceso a la vivienda para colectivos de trabajadores bajo los parámetros de la Ley de Vivienda para su

¹⁰ Artículo 1°.- Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley (Ley 13.728, 27/12/1968)

¹¹ Las fases de comercialización de la ANV están enmarcadas en el Programa de Recuperación Urbana y Social, se acondicionan viviendas transferidas por el BHU http://www.anv.gub.uy/archivos/2013/05/InformeMercadoInmobiliario_20130530.pdf

construcción. En este sentido, dentro de las nuevas “soluciones habitacionales” (PQ 2010-2014), y en el marco de los recursos escasos destinados a lo social, se redefine la vivienda como derecho, con una nueva modalidad de promoción al sector privado para la construcción de vivienda de interés social dirigida a los sectores medios (entre 25 y 60 UR).

En definitiva, y para el colectivo de las personas en situación de exclusión social (ingresos derivados de prestaciones sociales y trabajo precario, situados bajo la línea de pobreza), se aplican políticas residuales (en cantidad, en calidad, en tiempo y dentro de su cartera social, es decir sin destinar nuevos recursos), definidas como alternativas habitacionales transitorias con derivaciones a equipos territoriales en atención integral a las problemáticas que atraviesa cada familia y condicionado al proceso de fortalecimiento individual, sujeto a informes sociales evaluatorios semestrales de los equipos técnicos territoriales de referencia.

En las nuevas protecciones y bajo la premisa de que los recursos del Estado son escasos, éstos se focalizan en población excluida, no como colectivo sino como “colecciones de individuos”, ya que se definen por compartir una misma carencia (Castel 2010). El derecho a la vivienda en estas condiciones, se estaría distorsionando como concepto, puesto que los derechos se pueden reivindicar, y las contrapartidas a cambio de los beneficios debilita el derecho en sí mismo (Midaglia 2012), por tanto estaría quedando empobrecida la ciudadanía pues no es distribución de bienestar (Baráibar 2007).

Este trabajo intenta develar lo que silencian las nuevas protecciones, las cuales parecen estar basadas en el paradigma de la individualización positiva en la intervención social, responsabilizando a los sujetos por su situación de exclusión, derivando en consecuencias opuestas a lo que proclama, es decir, resultando la consolidación de las desigualdades sociales en el territorio.

La contrapartida de las familias incluidas en el Convenio de Emergencia Crítica de comenzar a dirigir sus vidas en relación a lograr la autonomía del apoyo del Estado o “de encontrar rutas de salida autónomas”, podría descansar en la concepción de los teóricos de la modernidad reflexiva, que entiende que los individuos son responsables de sus propias decisiones y deberían ser capaces de construir un proyecto en el contexto de liberación de los preceptos de las estructuras tradicionales. De este modo, queda

colocado en el individuo la responsabilidad de transitar en la ingeniería mercantil de la oferta y la demanda, como estrategia de vida independientemente de los recursos del Estado. Sin embargo, también cabría preguntarse junto con los teóricos de la individualización negativa¹², si la condicionante estructural de exclusión social no estaría limitando las posibilidades de decisión, acceso a la información y acción en la modernidad.

Los informes sociales evaluatorios en las nuevas intervenciones sociales de las familias a incluirse en el Convenio, descansan en la fiabilidad que para la administración estatal tienen los sistemas expertos, que estarían dando la garantía a la organización y funcionamiento del sistema (Giddens 1995). De esta manera, el derecho a la vivienda parte de la decisión experta para los sectores que tienen vulnerados los derechos y que no tienen poder de negociación para reivindicarlos, quedando condicionado al capital social que puedan autopromoverse, sin embargo, para sectores medios que tienen la posibilidad de negociación y compra y venta en el mercado, no se exige tal proyecto de vida para contar con los recursos del Estado en cuanto al acceso a la vivienda (caso de promoción de vivienda social en programas de la ANV con financiación de bancos privados).

El individuo asistido deberá ser capaz de construir el “proyecto reflejo” es decir que a la luz de conocimiento experto disponible tiene la libertad de elegir y reorganizar su futuro en base a las decisiones tomadas reflexivamente (Giddens 1995), imputándosele tanto los éxitos como los fracasos de sus propias vidas (Beck). Aunque esta concepción;

...no parece establecer las mediaciones y consideraciones respecto a las limitaciones sociales impuestas por las condiciones materiales de la adversidad, proponiendo una apuesta a la responsabilidad individual por decisiones socialmente condicionadas (González 2012:938)

La reflexión aquí planteada, apunta a cuestionarse si la población beneficiaria, sujeta a evaluación social y diagnósticos expertos desde la DINAVI y los Programas Prioritarios¹³ a los que se deriva, es tratada como sujeto de derecho o no. Según lo que

¹² Castel, Fitoussi y Rossanvallon

¹³ Los programas Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías son programas contra la exclusión que nacen a partir de una crítica respecto a cómo se estaba llegando a la población del núcleo duro de la pobreza (Mides 2011-2015).

refería Castel (2010) y en el entendido que no son individuos que puedan ser dueños de sus elecciones, justamente por la situación de “desafiliación social”, se espera cierto nivel de “agradecimiento” por lo que reciben por parte del Estado. Esta concepción está muy extendida entre los sectores conservadores de la sociedad uruguaya que cuestionan el apoyo estatal a estos sectores de la población que no participan en el proceso de producción de la riqueza socialmente generada.

Lo que quedaría en cuestión frente a esta nueva forma de protección es el derecho a la vivienda, puesto que si es una forma de acceso en situación de emergencia, los condicionamientos planteados para la habilitación del beneficio (el compromiso de construcción de un nuevo proyecto individual y familiar), estaría vulnerando el derecho en sí mismo, así como las posibilidades de integración social que promueve el Plan Quinquenal 2010-2014.

Si el barrio fue el lugar de integración de la fábrica, del colectivo de trabajadores y la vivienda, ahora el territorio se convierte en un espacio social homogéneo, donde se concentran los “perdedores” (Beck 1998), partiendo de la premisa que la liberación de las estructuras tradicionales de la modernidad simple, permite a cada uno ser malabarista de su vida y estar entre los “ganadores”.

En estos territorios entonces, quedan materializados los efectos de las crisis económicas de las últimas décadas y el aumento de las desigualdades, quedando constituidos los espacios de pobreza, que sumado a la desocupación de larga data, a las nuevas formas de estar presente el Estado en materia de políticas sociales y a las transformaciones de las relaciones laborales, se conforman los llamados “bolsones de pobreza” pues, “Quien no trabaja, no se desplaza o lo hace poco frecuentemente [...] permanece en el lugar en el que vive”, transformándose el territorio en el espacio estable, es decir el “lugar donde están los pobres” (Baráibar 2007:28). Se consolidan espacios segregados del derecho a la ciudad, donde la población excluida desarrolla su vida cotidiana, reforzando la exclusión y el sentimiento de no pertenencia en otras zonas de la ciudad.

Estos barrios periféricos, son los lugares llamados zonas vulnerables¹⁴, donde están ubicados los complejos habitacionales de la ANV, dentro de los cuales se ofrecen viviendas para el CECH, que nacieron como vivienda social en los años 70 en Uruguay

¹⁴ En los llamados a postulación de sorteos en las fases de comercialización de la ANV se denominan zonas vulnerables (Documentos ANV)

cuando la ley de propiedad horizontal habilitó el tipo de construcción en altura. Si bien, las ideas del movimiento moderno en arquitectura dieron solución al colectivo de trabajadores, otorgando unidades habitacionales que cumplieran con la ley de vivienda en cuanto al tipo de construcción, ventilación, aislación térmica, acceso a servicios, entre otros; también generó lugares separados del entorno barrial, generando barreras simbólicas y físicas. La comunidad de vecinos, parece separarse del entorno, perdiendo la pertenencia al barrio.

En estos complejos habitacionales se ofrecen viviendas a las familias asistidas por el Convenio que aquí se analiza, lo que generalmente es causa de estigmatización negativa dentro de la comunidad de vecinos, ya que prevalece el rechazo por la población que vive de la asistencia del Estado.

En relación a las familias que ingresan al Convenio y trascendiendo el análisis puramente habitacional, se problematizan aquí las limitaciones para la integración social, puesto que la vivienda, si bien satisface la necesidad de hábitat digno, constituye una respuesta provisoria al problema de la vivienda y no genera, por sí misma, recursos que habiliten a los integrantes de la familia a salir de la situación de precariedad laboral en la que se encuentran ni capacidad de generar ingresos que les permita acceder a los planes de vivienda vigentes en el MVOTMA y la ANV (que están destinados a quienes cuentan con ingresos de 15 UR o más).

Lo que sugiere esta alternativa como solución habitacional en la emergencia social, es que soslaya la estructura de desigualdades y las limitaciones del mercado de trabajo que actualmente requiere mayor calificación. Quienes están en situación crítica cuentan con estrategias de sobrevivencia para cubrir los gastos de la reproducción de la vida, que generalmente no es un empleo estable, puesto que estamos ante un sector de población que mantiene estructuralmente la desocupación, lo que hace que se mantengan en la exclusión social y en la zona de asistencia del Estado (Castel, 1997) sumado a la imposibilidad de convertirse en colectivo a fin de reivindicar los derechos y de convertirse en polo de presión, como históricamente se concedieron los derechos sociales.

Como plantea Castel (1997), la integración social está en relación con el lugar ocupado en el sistema productivo. Si en el nuevo contexto, se prioriza el papel del mercado para

la distribución del bienestar de la población, subordinando el rol del Estado a la necesidad de crecimiento económico, se le da nueva forma a las políticas sociales, residuales y dirigidas a la emergencia social, sin intervenir en los procesos de transformación del mercado de trabajo. No es ausencia estatal, sino la presencia en su vertiente asistencial, consolidando intervenciones a corto plazo (Baráibar 2007) que hace que se limite justamente lo que promueve, es decir, la integración social, lo cual vuelve estas intervenciones una paradoja en sí misma.

Más allá del apoyo puntual a cooperativas de trabajadores, no han existido aportes estatales a sectores colectivos en este período, quedando constituidas respuestas habitacionales de tipo asistencial en el quinquenio 2010-2014 desde el MVOTMA, es decir soluciones individuales a problemas colectivos.

Consideraciones finales

En este trabajo se intentó generar un aporte a la reflexión de las actuales formas de intervención en lo social, a fin de contribuir al proceso de desnaturalización del paradigma de la individualización positiva que parecería estar instalado.

Para ello se intentó develar las contradicciones entre la integración social promulgada en las políticas de vivienda y los mecanismos de acceso en la emergencia para los sectores excluidos; los cuales trascienden la vivienda como derecho, diversificándose hacia la promoción del capital social de las familias incluidas a partir de la selección experta y la derivación a equipos territoriales de acompañamiento en la construcción del nuevo proyecto de vida individual.

A lo largo del presente análisis, se reveló una continuidad de las políticas estatales de vivienda desde la creación del MVOTMA (1990), que luego fuera consolidada a través del Nuevo Gerencialismo Público (que Magri hacía referencia) con la ley que creó la Agencia Nacional de Vivienda en el año 2007. Se continúa promoviendo al sector privado de la construcción para dar acceso a sectores medios y medios-altos, financiado por medio de bancos privados y en particular con el BHU, empleando recursos residuales para las políticas sociales de atención a sectores de ingresos medios-bajos, bajos y en la emergencia social.

Si bien el Plan Quinquenal 2004-2009 criticó fuertemente las políticas dirigidas a los sectores de ingresos bajos, como el caso de los paradigmáticos Núcleos Básicos Evolutivos de la década del noventa (construidos hasta el 2004), puesto que contribuyó al proceso de dualización de la ciudad de Montevideo, no se revelaron nuevas alternativas que reviertan los procesos de segmentación territorial, ni promuevan la integración que se plantea.

Las desigualdades estructurales en el reparto de la riqueza, continúan apareciendo cristalizadas en el territorio, y no se visualizan alternativas en las políticas sociales de vivienda que impidan la continuidad de los procesos de desestructuración de la sociedad uruguaya comenzados en las últimas décadas del Siglo XX y profundizadas en los noventa, aunque en los discursos se promueva la integración social desde los nuevos

programas focalizados hacia las familias que se encuentran en situación de desafiliación social.

Las causas de la descolectivización y consecuentemente de desintegración social, como se planteaba, tienen origen en la desregulación de las relaciones laborales y en el mercado de empleo en la nueva coyuntura global de relaciones productivas. Las alternativas de reproducción de la vida cotidiana para quienes no tienen calificación específica para los nuevos mercados laborales, se configuran en economías informales, quedando imposibilitada la colectivización y la reivindicación de derechos de ciudadanía.

Siendo la vivienda una de las necesidades básicas, no se ha podido cubrir la demanda para la población uruguaya en su conjunto desde el Estado. Para los sectores desafiados del sistema de producción de riqueza, imposibilitados de convertirse en colectivos, parece utópico el acceso a la vivienda digna. Les resta la alternativa de autoconstrucción en terrenos públicos con materiales de deshecho, o con pocos recursos, generando ciudad informal.

La política social analizada residual, focalizada y sujeta a evaluaciones sociales desde los sistemas expertos, parte de un presupuesto quinquenal que destina pocos recursos a vivienda como bien de uso y como necesidad básica y para todos, tal como postula la Constitución de la República.

Considerar que los individuos tienen la posibilidad de conducir sus propias vidas en una sociedad libre, es soslayar las desigualdades en el reparto de la riqueza, que deja población fuera de lo social, inhabilitados para transitar en las leyes de mercado. Esta libertad con la que cuenta el mercado, habilitadas por una regulación del Estado que libera las prácticas especulativas de los dueños de los medios de producción, promueve la acumulación de capital, más que ocuparse de las consecuencias sociales que deriva de ello.

La desmercantilización del acceso a la vivienda de forma residual, focalizada, y pedir a quienes menos tienen un proyecto de autonomía individual, resulta paradójal en la actual coyuntura global del mercado de empleo. Ya que, si el nuevo proyecto de vida queda bajo la responsabilidad del individuo esto parecería indicar que los individuos no se hacen cargo de sus propias vidas desde el modelo teórico de la modernidad reflexiva.

No obstante como expone Castel, dadas las condiciones estructurales de desigualdad social queda muy poco margen de maniobra.

Las políticas focalizadas y residuales corren el riesgo de convertirse en los mecanismos hegemónicos de acceso a un derecho que debería ser reivindicable. La vivienda desmercantilizada es un habilitador de otras dimensiones que hacen a la vida cotidiana, y los mecanismos deberían ser accesibles para todos, incluso para quienes han caído en la zona de asistencia del Estado.

Se intentó aquí, aportar a la problematización de lo establecido en la intervención social, a fin de generar nuevos procesos para repensar las políticas sociales que habiliten los derechos de forma integral para los sujetos que se están haciendo cargo de sus propias vidas en un contexto político y económico que los ha dejado de lado.

Bibliografía

- Andrenacci, L. y F. Repetto, (2006) “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana” [En Línea] Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay disponible en: http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf [Acceso 24/10/2015]
- Arim, R.; Cruces, G. y A. Vigorito (2009) “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión” en *Serie Políticas Sociales* [En Línea] No. 146. Enero 2009, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6152/S0900040_es.pdf?sequence=1 [acceso 14/07/2015]
- Baráibar, X., (2002) “Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social” en *Revista Trabajo Social*, Año XVI, N°25, pp 46-54.
- Baráibar, X., (2005) “Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social” en *Revista Katálysis*, V 8, N° 2, julio-diciembre 2005, pp. 155-166.
- Baráibar, X., (2007a) “Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempo de emergencia” en *Revista Escenarios*, Año 7, N° 12, octubre 2007, pp. 25-33.
- Baráibar, X., (2007b) “Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial” en *Revista Fronteras*, N°5, mayo 2007, pp. 59-71.
- Baráibar, X., (2014) “Entre el reconocimiento y la renuncia: Posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya” en *Políticas sociales en Argentina contemporánea: Rupturas, tensiones y continuidades* [En Línea] en IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional: "Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea", La Plata, Universidad Nacional de la Plata disponible en: http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt14_entre_el_reconocimient

o_y_la_renuncia_posibilidades_y_lmites_de_la_politica_asistencial.pdf

[Acceso 14/08/2015]

Beck, U., (1996) “Teoría de la modernización reflexiva” en Beriain, J. (comp) (1996) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Madrid, Editorial Anthropos.

Beck, U., (2001) “Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individualización, globalización y política” en Hutton, N. y A. Giddens (ed) (2001) *En el límite. La vida en el capitalismo global*. España, Tusquets Editores.

Beck, U., (2008) “La reinención de la política: Hacia una teoría de la modernización reflexiva” en Beck, U. Giddens, A. y S. Lasch (2008) *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. 1ª edición. 2ª reimposición. Madrid, Alianza Editorial.

Calce, C, y Paulo, L., (2005) “Los impactos restrictivos de la ciudadanía en una política de vivienda basada en criterios de equidad” en *Revista Katálisis* [En Línea] No. 1. Enero-junio 2005. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina disponible en:
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/viewFile/7105/6572>

[Acceso 16/09/2015]

Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* Reimpresión. Buenos Aires, Editorial Estado y Sociedad.

Castel, R., (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatus del individuo*. Argentina, Fondo de cultura económica.

Castel, R., (2013) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* 1ª Edición 5ª reimposición. Buenos Aires, Manantial.

Claramunt, Adela (2010) “Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los Derechos Humanos” en *Fronteras*, N° 6, noviembre 2010, pp. 47-59.

Couriel, J., (2010) “De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo” [En Línea] Montevideo, Ediciones Trilce disponible en:

https://books.google.com.uy/books?id=1Uq7GKtzfoEC&pg=PA86&lp=PA86&dq=n%C3%BAcleos+b%C3%A1sicos+evolutivos+en+el+mvtma&source=bl&ots=EfAqZUcegZ&sig=x2yr5khCk60_U3NmjDqvNF3X5o&hl=es&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=n%C3%BAcleos%20b%C3%A1sicos%20evolutivos%20en%20el%20mvtma&f=false [Acceso 09/10/2015]

Coutinho, C. (2000): “Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía” en Montañó, C. y E. Borgianni, *“La política social hoy”*, Sao Paulo, Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, Cortez ed.

De Garay, G., (2004) “Modernidad habitada: Multifamiliar Miguel Alemán, ciudad de México, 1949-1999, Instituto Mora, México, 2004 (Historia Oral)” en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales* [En Línea] No. 63. Setiembre-diciembre 2005, México disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319127418003> [Acceso 23/10/2015]

Delgado, M. del H. y E. Gallichio, (2010) “Políticas públicas y desarrollo en Uruguay” en *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales* [En Línea] Quito, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120413032840/gthi1-8.pdf> [Acceso 18/06/2012]

Esping-Andersen, G. (1990) *“Los Tres Mundos del Estado del Bienestar”* Valencia, Edicions Alfons el Magnanim.

Filgueira, F., (1998) “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en: Roberts, B. (ed), *Ciudadanía y política social latinoamericana*. Costa Rica, FLACSO/SSRC.

Fitoussi, J.P y P. Rossanvalon, (2010) *La nueva era de las desigualdades*. 1ª Edición 6ta reimpresión. Buenos Aires, Manantial.

Giddens, A., (1994) *Consecuencias de la modernidad*. 1ª Edición 1ª reimpresión. Madrid, Alianza Editorial.

Giddens, A., (1997) *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona, Península.

- Girola, M.F., (2007) “Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires” en *Anthropologica* [En Línea] No. 25. Diciembre 2007, Lima disponible en: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S0254-92122007000100006&script=sci_arttext [Acceso 23/10/2015]
- González Laurino, C., (2012) “Usos y consecuencias de las ideas del riesgo y vulnerabilidad social en el peritaje socio-psicológico” en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. Niñez y Juventud* [En Línea] N°2. Julio-diciembre 2012, Colombia disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/773/77323978011.pdf> [Acceso 23/10/2015]
- Magri, A., (2002) “Una reforma ‘exitosa’: la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000” en *Ciudades para un Futuro más Sostenible* [En Línea] No. 29. Mayo 2005. Madrid, Universidad Politécnica de Madrid disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/aamag.html> [Acceso 25/10/2015]
- Magri, A., (2010) “El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores” en: Narbondo, P. y Ma. E Mancebo (ed.) “*Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*”. Montevideo, Fin de Siglo.
- Magri, A., (2013) “La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay 2013” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [En Línea] No. 1. Montevideo, Instituto de Ciencia Política disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29732930903> [Acceso 23/10/2015]
- Marshall, T. H., (1967) *Ciudadanía, clase social y estatus*. Río de Janeiro, Zahar.
- Martínez Rangel, R. y E. Reyes Garmendia, (2012) “Las transformaciones económicas y políticas. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina” en *Política y Cultura* [En Línea], No. 37. Enero 2012, Scielo, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422012000100003&script=sci_arttext [Acceso 20/07/2015]

- Midaglia, C., (2001) “La ciudadanía social en debate” en Giosa, L. (comp.), *Ciudadanía en tránsito*. Montevideo, Banda Oriental.
- Midaglia, C. y F. Antía, (2007) “La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [En Línea], No. 1. Diciembre 2007, Instituto de Ciencia Política, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322671008> [Acceso 15/08/2015]
- Midaglia, C., (2009) “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas” [En Línea] Buenos Aires, Clacso. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/barba/09midaglia.pdf> [Acceso 15/08/2015]
- Midaglia, C., (2009) “Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados” en Quiroga, Y. et al. (2009) *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. [En Línea] Chile, Fundación Friedrich Ebert. disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/06402.pdf> [Acceso 23/10/2015]
- Midaglia, C., (2012) “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado” en *Revista Nueva Sociedad* [En Línea] No. 239. Mayo-junio 2012, disponible en: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22723.pdf> [Acceso 23/08/2015]
- Ocampo, José Antonio. (2005). “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina” en *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. [En Línea]. Méjico, disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/20759/Serie%2026.pdf> [Acceso 20/07/2015]
- Pierson, P., (1993). *Cuando el efecto es causa. Respuesta política y cambio político*. Montevideo, CECSO-FCS.
- Pierson, P., (2001) “Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas” en del Pino, E. y César

Colino (coords.) *La reforma del Estado de bienestar* [En Línea] Madrid, Siglo XXI de España Editores. Montevideo, DCP-FCS disponible en: [http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticas/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Pierson,%20Paul%20\(2006\).pdf](http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticas/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Pierson,%20Paul%20(2006).pdf) [Acceso 23/10/2015]

Ramos, C.; Narbondo, P. y F. Filgueira (2002) “La economía política de la reforma de la administración pública y los servicios civiles de carrera: la experiencia de Uruguay en los años 90” en *la Reforma del Estado y de la Administración Pública* [En Línea] 8-11 octubre de 2002, Lisboa, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043202.pdf> [Acceso 09/12/2014]

Silva, P., (1997) “Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina” en *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina* [En Línea] No. 152. Noviembre-diciembre 1997. Buenos Aires, Fundación Foro Nueva Sociedad disponible en <http://nuso.org/articulo/ascenso-tecnocratico-y-democracia-en-america-latina/> [Acceso 10/09/2015]

Traversa, F., (2004). “El papel del Estado en los Policy Networks: La gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000) en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No. 14/2004. Montevideo, ICP-FCS.

van der Woude, A., (1999) “La vivienda popular en el Movimiento Moderno” en *Cuaderno de Notas* No. 7 [En Línea] Madrid, Universidad Politécnica de Madrid disponible en: http://www.aq.upm.es/Departamentos/Composicion/webcompo/webcnotas/pdfs/CN7_1_Vivienda%20Popular.pdf [Acceso 08/04/2015]

Vázquez, T., (2005) *Discurso durante asunción de la presidencia 1 de marzo de 2005*. Montevideo, Archivos Presidencia de la República disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2005/03/2005030111.htm> [Acceso 10/10/2015]

Vecinday, L., (2013) “La reconfiguración del campo asistencial: el caso del plan de equidad de Uruguay” en *Serv. Soc. Soc.* [En Línea] No. 116. Octubre-diciembre 2013, São Paulo disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/07.pdf> [Acceso 23/10/2015]

Documentos

Agencia Nacional de Vivienda [En Línea] disponible en:

http://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=2 [Acceso 28/09/2015]

Constitución de la Republica [En Línea] disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm> [Acceso 26/10/2015]

Ley 18.125 “Modificación a la carta orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay” [En Línea] disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18125&Anchor>
= [Acceso 26/10/2015]

Ley 13.728. Plan Nacional de Viviendas [En Línea] disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=13728&Anchor>
= [Acceso 26/10/2015]

Ministerio de Desarrollo Social. MIDES [En Línea] disponible en: www.mides.gub.uy

MVOTMA 2010. Plan Nacional de Relocalizaciones 2010-2014. Reglamento Operativo. Documento interno.

Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 [En Línea] disponible en:

http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/cepre/presupuesto2005/Cuadros/Documentos/cuadro_03.pdf [Acceso 09/10/2015]

Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2015 [En Línea] disponible en:

<http://www.mvotma.gub.uy/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-2010-2014/item/10002710.html> [Acceso 23/10/2015]

Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) (2012) [En Línea] en *Intendencia de Montevideo* disponible en:

http://construye.montevideo.gub.uy/programa_piai.html [Acceso 09/10/2015]

Programa de Integración de Asentamientos Irregulares en “*Proyecto: “Pobreza Urbana: Estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones gubernamentales en ALC”* [En Línea] Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe disponible en:

<http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/Catastro/proyectos/Uru/ProgramadeIntegraciondeAsentamientosIrregulares.pdf> [Acceso 09/10/2015]

Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (2002) [En Línea] Montevideo, Presidencia de la República disponible en:

<http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2002110401.htm> [Acceso 09/10/2015]

Constitución de la Republica [En Línea] disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm> [Acceso 26/10/2015]

Anexos

- I) Convenio de Emergencia Crítica Habitacional. Documento interno
- II)** Criterios Operativos de Ingreso al Convenio de Emergencia Crítica Habitacional. Documento interno.