

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**El derecho a la vivienda:** estudio del subsidio de alquiler como forma de acceso a la vivienda

**Tatiana Reyes Nansen**  
Tutora: Beatriz Rocco

**2015**

## Glosario de siglas

APH: Atención Primaria Habitacional

BPS: Banco de Previsión Social

DINAVI: Dirección Nacional de Vivienda

ETAF: Equipos Territoriales de Atención Familiar

FUCVAM: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

GPS: Gasto Público Social

IM: Intendencia Departamental de Montevideo

INAU: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

INDA: Instituto Nacional de Alimentación

INE: Instituto Nacional de Estadística

INJU: Instituto Nacional de la Juventud

INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MEVIR: Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MIP: Metodología de la Intervención Profesional

MRREE: Ministerio de Relaciones Exteriores

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PASC: Programa de Atención a las Situaciones de Calle

PIAI: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

PPSS: Políticas sociales

UR: Unidades Reajustables

## Índice

<b>JUSTIFICACIÓN</b>	<b>3</b>
<b>ANTECEDENTES</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I: LA CIUDAD Y LA VIVIENDA</b>	<b>10</b>
1.1 LA CONFORMACIÓN DE LA CIUDAD	10
1.2 ¿CÓMO SE CONCIBE A LA VIVIENDA?	11
1.3 DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS	13
1.4 EL VALOR DE LA VIVIENDA	16
<b>CAPÍTULO II: POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA</b>	<b>18</b>
2.1 LAS POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY	18
2.2 FOCALIZACIÓN	20
2.3 POLÍTICAS DE VIVIENDA DESDE EL 2005	22
2.4 EL ACTUAL PLAN QUINQUENAL	23
2.5 UN INSTRUMENTO TRANSITORIO: EL SUBSIDIO DE ALQUILER	25
<b>CAPÍTULO III: TRABAJO DE CAMPO</b>	<b>28</b>
3.1 LA URBANIZACIÓN EN MONTEVIDEO	28
3.2 LA FOCALIZACIÓN EN EL SUBSIDIO DE ALQUILER	30
3.3 LOS LÍMITES DEL SUBSIDIO DE ALQUILER	35
3.4 ACCIONES AFIRMATIVAS	37
3.5 EL EMPLEO Y LA VIVIENDA	38
3.6 UN ABORDAJE INTEGRAL	39
3.7 LA INTERVENCIÓN EN LO SOCIAL	41
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	<b>44</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>49</b>
FUENTES INFORMÁTICAS	52
<b>ANEXOS</b>	<b>54</b>

## Justificación

La temática a trabajar en la presente monografía hará referencia al acceso a la vivienda de las familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza, tomando como eje de análisis un instrumento en particular, el subsidio total de alquiler, como forma de aportar a la reflexión sobre este tema.

El tema a abordar se considera relevante debido a que la vivienda constituye un aspecto fundamental en la reproducción social de todos los seres humanos. Históricamente, el acceso a la vivienda ha sido considerado una prioridad para las familias uruguayas, plasmándose en el imaginario colectivo como el “sueño de la vivienda propia”. A pesar de esto, el acceso a una vivienda propia se presenta como una dificultad para muchas familias, siendo para la mayoría de la población una meta casi imposible de alcanzar.

Pero la propiedad no es la única forma de acceder a una vivienda, el alquiler se presenta como la posibilidad de habitar un lugar digno para algunas familias que no tienen la facilidad de adquirir una vivienda propia. Asimismo, en Uruguay existe el acceso a la vivienda por medio del sistema cooperativo, el cual implica un régimen de propiedad social. Quienes no pueden afrontar los gastos que esto supone o sostener el proceso que comprende el sistema de cooperativas de vivienda quedan por fuera del mercado de acceso a la vivienda, estando relegados a vivir con otros familiares/amigos (en general como agregados), en pensiones o asentamientos irregulares, siendo estas las formas más precarias de solucionar el problema habitacional momentáneo.

A nivel académico, existen algunos estudios que dan cuenta de la problemática en torno al acceso de la vivienda, pero se considera que aún hay muchos aspectos en los que se debe profundizar el estudio y conocimiento, con el fin de problematizar este tema tan vigente para los uruguayos.

Por lo antedicho, se considera fundamental el estudio sobre las políticas de vivienda que contemplan a quienes, a pesar de contar con ingresos fijos, no logran afrontar el costo de un alquiler, y mucho menos, la compra de una vivienda, o no cumplen con los requisitos para acceder a una cooperativa o el interés en participar en este tipo de instrumento. En este sentido, se considera al Programa de Atención Primaria Habitacional, y específicamente al subsidio total de alquiler, como una herramienta novedosa para el acceso de las familias a una solución habitacional.

Este instrumento, a diferencia de muchas de las acciones implementadas desde el Estado para el acceso a la vivienda, se basa en el alquiler en lugar de la compra, por lo que es un enfoque innovador. A su vez, se trata de un instrumento

basado en convenios con diferentes organismos estatales, lo cual permitiría una mirada y un abordaje más integral de las situaciones familiares. Asimismo, la participación de las familias en este instrumento implica que las mismas cuenten con acompañamiento de equipos técnicos durante el proceso. Dadas estas características, se considera al subsidio de alquiler como un instrumento innovador y con grandes potencialidades para el acceso y permanencia de las familias en viviendas dignas. Por otra parte, el subsidio de alquiler se plantea como una herramienta transitoria y focalizada, lo que tiene ciertas implicancias al momento de pensarlo como una política social, por lo que se considera necesario su estudio.

Personalmente, el tema de la vivienda y el hábitat ha atravesado la trayectoria educativa escogida en la Licenciatura, marcado por la realización de la práctica pre-profesional de los tres cursos de MIP en los talleres de “Hábitat y Territorio”, y la realización del Seminario Optativo de “Cooperativas de Vivienda” (en conjunto con la Facultad de Arquitectura). Por este motivo, este trabajo se constituye en una síntesis y profundización de los conocimientos adquiridos a lo largo de la formación profesional, en una temática que ha sido el eje sobre el cual se ha desarrollado esta trayectoria.

Incluso, luego de finalizados los cursos de la Licenciatura, en el desarrollo de la actividad laboral se identifica al tema de la vivienda como un aspecto fundamental para la vida cotidiana de las familias con las que se trabaja. Aspecto que refuerza la noción de la relevancia del estudio sobre esta temática.

## Antecedentes

El Estado Uruguayo en su Constitución establece el derecho a la vivienda, manifestando que *“Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”* (Constitución de la República Oriental de Uruguay, 1997: Capítulo II, Artículo 45). De igual manera, se reconoce a la vivienda como un derecho formal en diversos tratados internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y sobre todo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros, los cuales implican un compromiso adquirido por el Estado en relación a los derechos de los ciudadanos vinculados a la vivienda.

En el año 1968 se aprueba en Uruguay la Ley Plan Nacional de Viviendas N° 13.728, que en su artículo 1° establece, en la misma línea que la Constitución, que *“Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho”* (Ley 13.728 Plan Nacional de Viviendas, 1968: Capítulo I, Artículo 1). En esta ley se crea la Dirección Nacional de Vivienda, se establece la necesidad de realizar Planes Quinquenales como forma de planificación de la política en vivienda, se implementa un Fondo Nacional de Vivienda por el cual se descuentan 2% de los salarios, se crea una moneda ficta que se regula con el Índice Medio de Salarios, la Unidad Reajutable y se legisla sobre las cooperativas de Ayuda Mutua y Ahorro Previo (Machado, 2002).

A partir del año 2005, con la asunción del Frente Amplio al frente del gobierno se concibe que la *“política habitacional deberá constituirse como un espacio de creación y ampliación de ciudadanía asegurando la realización de las necesidades habitacionales para todas las personas con un acceso y permanencia en igual dignidad”* (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005: 99).

Más allá de la consideración de la vivienda como un derecho formal, si se observa el Gasto Público Social en el año 2009 se visualiza que el componente de vivienda y servicio comunitario tiene un valor notoriamente inferior a los de seguridad y asistencia social, salud y educación, mostrando los siguientes valores: seguridad y asistencia social 45.9%, salud 25%, educación 18.4% y vivienda y servicios comunitarios 6.7%, según datos de la Estructura del GPS de 2009 (Calvo, 2013). Es así que a pesar de la relevancia que se le asigna a la vivienda desde las declaraciones formales, en los hechos, *“Sólo 1 de cada 3 viviendas tiene una situación buena tanto*

*en materiales como en la conservación, mientras casi la mitad de los hogares habita viviendas con baja (29%) o muy baja habitabilidad material (17%)”* (Cabrera, 2013: 155). De esta forma existe una tendencia a considerar a la vivienda como una mercancía más, cuyo acceso se da en función del poder adquisitivo de cada persona, en lugar de considerarla como un derecho social, lo cual tiene como consecuencia que grandes sectores de la población tengan muchas dificultades para el acceso y permanencia en la vivienda.

En el marco del actual Plan Quinquenal, se plantea la necesidad de profundizar las políticas comenzadas a implementar a partir de 2005, colocando un énfasis en la *“atención a los pobres y excluidos, garantizando los derechos ciudadanos y asegurando la sustentabilidad de las soluciones y del sistema”* (Plan Quinquenal de Vivienda, 2010: 4). Dentro de éstas se incluye el Programa de Atención Primaria Habitacional (APH), cuyos objetivos generales son:

- *“Incorporar a los sectores pobres y excluidos a los programas generales de vivienda, mitigando los procesos de segmentación y segregación residencial.*
- *Avanzar en la conformación de un ‘sistema de articulación y deriva’ cuyas finalidades y propuestas se orienten a la integralidad de la política social en la esfera del Estado”* (Plan Quinquenal de Vivienda, 2010: 143).

Este programa se plantea como una solución habitacional transitoria para las familias, siendo además, una política focalizada, características que pueden presentar ciertas tensiones a la hora de pensar a la vivienda como un derecho social. Por un lado, en relación a la transitoriedad se da cuenta de una solución paliativa, que en caso de no derivar en soluciones habitacionales de carácter más permanente o a largo plazo existe el riesgo de que se genere *“una carga importante de frustración y de reafirmación en el mismo lugar estigmatizado e irregular para la población y toda la sociedad”* (Machado, 2002: 193), volviendo las familias a una situación similar a la que se encontraban antes de acceder a la política social. Por otra parte, las políticas focalizadas, de acuerdo con Baráibar plantean el riesgo de que *“no siempre llegan a quienes más lo necesitan, sino a quienes mejor presentan la necesidad”* (Baráibar, 2003: 7) debido a las condiciones que se exigen que cumplan los potenciales beneficiarios.

## Introducción

En el desarrollo de la presente monografía se plantea como tema de estudio el acceso a la vivienda de las familias con bajos ingresos, tomando como referencia un instrumento en particular, el subsidio de alquiler, como forma de aportar a la reflexión sobre este tema.

Se considera el acceso a la vivienda como una problemática que involucra múltiples dimensiones, y por tanto, compleja para su abordaje. Por este motivo, es necesario acotar su estudio, tanto a nivel temporal como a nivel de las acciones implementadas desde el Estado para su satisfacción. De esta forma, se pretende delimitar el análisis al Plan Quinquenal de Vivienda de 2010- 2014, en Montevideo.

El presente trabajo se organizará en torno a tres capítulos, en los que se desarrollarán aspectos que se entienden como fundamentales para el análisis de la temática planteada.

En el primer capítulo se abordará la cuestión urbana como forma de acercamiento a la temática. Luego, se trabajará en torno a conceptos de vivienda, considerando diversos puntos de vista. En este sentido, se cuestiona la concepción de la vivienda como un derecho, en tanto el acceso a la vivienda digna termina por constituirse en un privilegio que solo pueden permitirse algunas personas. En relación con lo mencionado anteriormente, se abordará a la vivienda en su dimensión de valor de uso y valor de cambio, dando cuenta de la contradicción que esto implica.

En el segundo capítulo se conceptualizarán las políticas sociales, delimitando lo que implica la intervención del Estado en este sentido. Más adelante, se expondrán las políticas sociales de vivienda implementadas por el MVOTMA en el último quinquenio en Montevideo. En este marco, se abordarán los objetivos y características del instrumento subsidio de alquiler, desarrollando los criterios de selección de las familias que acceden al mismo. En este capítulo, también se problematizarán los conceptos de focalización y universalización de las políticas sociales en relación a este instrumento.

En el último capítulo se analizará el tema escogido en relación al trabajo de campo realizado para este propósito. En este sentido, se abordarán los discursos de las personas entrevistadas vinculándolos a las categorías teóricas trabajadas.

Para finalizar, se expondrán las reflexiones finales que se desprenden de la realización de este trabajo como forma de contribuir al estudio sobre el acceso a la vivienda en Montevideo, teniendo presente los objetivos planteados, pero sin dejar de considerar a la temática en su multi - dimensionalidad y complejidad.

## Metodología

Teniendo en cuenta la temática que se va a trabajar en este documento se plantea a la metodología cualitativa como la forma más adecuada de abordaje. En este sentido, se parte del paradigma que concibe a la realidad como compleja y subjetiva, que toma en cuenta el contexto histórico así como al investigador inmerso en la realidad que pretende estudiar. Se toma como referencia el planteo de Sautu (2005) que considera que en la metodología cualitativa la reflexión teórica cumple un rol fundamental, la teoría y la empírea deben estar integradas.

Se parte de la base de que *“cualquier práctica investigadora puede concebirse como un acto que tiene lugar dentro de un contexto sociohistórico específico, en el que el investigador toma decisiones”* (Valles, 1997: 74). En la metodología cualitativa las decisiones son tomadas a lo largo del proceso de estudio, teniendo como característica la flexibilidad, lo cual permite ir incorporando los diversos aspectos que pueden surgir durante el desarrollo del trabajo de campo, en relación a los objetivos planteados.

Una de las decisiones a tomar refiere a la elección de la técnica de recolección de información, que para este trabajo será la entrevista, lo cual se fundamenta en relación a los objetivos planteados en el mismo. La entrevista es *“entendida como técnica de obtención de información relevante para los objetivos de un estudio”* (Millar, Crute y Hargie en Valles, 1997: 181). Se considera como una técnica que permite acceder a información que no es posible de otra forma, en este sentido, es posible indagar acerca de la experiencia personal en relación a la temática, así como a material no publicado o de difícil acceso. Una de las grandes ventajas que presenta esta técnica consiste en que permite acceder a información por medio del diálogo, por lo que brinda la posibilidad de profundizar en torno a algunos temas relevantes para el análisis.

Las entrevistas serán semi- abiertas, en este sentido las pautas se definirán en forma flexible, teniendo presente la información que es necesario recabar, pero con la posibilidad de formular nuevas preguntas o modificarlas durante las entrevistas. Asimismo, las preguntas planteadas permitirán que los entrevistados se expliquen respecto a la indagatoria, y realicen las acotaciones que consideren necesarias; al mismo tiempo que el entrevistador puede guiar los límites de las respuestas.

Las personas a entrevistar en este trabajo de campo se dividen en dos grupos, por lo que se presentarán dos pautas diferentes de preguntas. Uno de los grupos estará compuesto por tres técnicos que trabajan en relación al subsidio de alquiler, en el marco del MVOTMA, en el otro grupo se entrevistará a tres técnicos pertenecientes

diferentes programas estatales que tienen convenio o acuerdo con el MVOTMA, estos programas son el Servicio de Abordaje Familiar, el ETAF, e INMUJERES.

**Objeto de estudio:** El subsidio de alquiler como forma de acceso de las familias -que cumplen con los requisitos solicitados por este instrumento- a una solución habitacional.

**Objetivo general:** Contribuir al análisis de las soluciones habitacionales existentes para las familias de ingresos por debajo de la línea de pobreza, en Montevideo, en la actualidad.

**Objetivos específicos:**

- Exponer las políticas sociales de vivienda implementadas en Montevideo por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el marco del Plan Quinquenal de 2010- 2014.
- Denotar las características del subsidio de alquiler.
- Indagar en la concepción que tienen los técnicos vinculados al subsidio de alquiler en relación a la implementación del mismo.
- Analizar la efectividad de la implementación del subsidio de alquiler en relación a los objetivos planteados por el mismo.

**Preguntas orientadoras:**

- ¿Cuáles son los fundamentos que se plantean para la implementación del instrumento de subsidio de alquiler?
- ¿Cómo se inserta el programa en las políticas de vivienda planteadas por este gobierno?
- ¿Cuáles son los requisitos para ingresar al programa y los criterios de selección de las familias?
- ¿Qué implicancias tienen las características de transitoriedad y focalización del subsidio de alquiler?
- ¿Cuál es la perspectiva de acceder a una solución habitacional definitiva para las familias que ingresan al programa?

## Capítulo I: La ciudad y la vivienda

### 1.1 La conformación de la ciudad

El acceso a la vivienda está definido por complejos procesos sociales, por lo cual es necesario el estudio de la ciudad y la dimensión de la cuestión urbana como forma de comprender las desigualdades que se producen en la sociedad en torno al uso del espacio.

Se parte de la concepción que visualiza a la conformación de las ciudades como producto socio-histórico, que expresa *“un símbolo de nuestra cultura, un símbolo del orden social existente”* (Harvey, 1977: 25). Con el desarrollo de la sociedad industrial se produjeron cambios en la ciudad, que fueron dando cuenta de las relaciones sociales existentes, de forma que el espacio y las relaciones sociales se encuentran inter-relacionados. Es así que el análisis de la ciudad puede denotar los procesos sociales que se producen en la sociedad (Harvey, 1977).

El crecimiento y expansión de las ciudades que se producen a partir de la consolidación del capitalismo marcan una diferencia con las ciudades existentes hasta entonces. Tanto la ciudad como la sociedad adquieren características diversas, lo cual se condice con la consolidación del Estado moderno.

La estructura física de la ciudad está compuesta por los servicios e infraestructura que conforman las condiciones generales de la producción, entre los que se encuentran la energía eléctrica, el drenaje, la estructura vial y el agua potable; por otro lado se encuentran los servicios educativos, de salud, de recreación, los urbanos y la vivienda. La producción de estas condiciones se da por medio de la intervención estatal y el consumo colectivo, pero a pesar de la intervención del Estado existen carencias en relación a la producción de servicios (Portillo, 1988).

En el territorio urbano se distribuyen los servicios creados socialmente, pero esta distribución no es uniforme, sino que se da en forma desigual, de manera que *“la localización de un servicio público (...) significa que la población no se beneficia homogéneamente, ni en cantidad ni en calidad”* (Harvey, 1977: 56). Se establecen diferencias en el acceso a los diversos servicios urbanos para las distintas personas, en relación al espacio que cada uno ocupa en la ciudad. Asimismo, la variación en relación a los servicios e infraestructura otorga diferentes valores al suelo por medio de la especulación sobre la tierra.

La renta del suelo es la que ordena la localización en la ciudad, es decir que *“ordena la localización de las funciones y de las diversas clases sociales al interior de*

*la ciudad*” (Portillo, 1988: 27). Las clases sociales comienzan a distribuirse desigualmente en la ciudad, de forma que *“zonificación y segregación, hechos típicos de toda urbanización capitalista, se instalan en las ciudades”* (Portillo, 1988: 82), debido a que no todos tienen la misma capacidad de acceso al espacio.

En la ciudad de Montevideo se han podido observar, a lo largo del tiempo, modificaciones que dan cuenta de cambios a nivel social, es así que *“Ya en los años ochenta se asiste a una ciudad notoriamente distinta a aquella que en base a barrios obreros y barrios heterogéneos forjaba la esencia de la geografía urbana del Montevideo popular”* (Kaztman y otros, 2004: 5). De esta forma, se observa el vaciamiento de las zonas centrales de la ciudad, las tugurizaciones, la expansión de los asentamientos irregulares, el crecimiento de la ciudad en la periferia, la segregación territorial, entre otros como manifestaciones de estos cambios.

Las transformaciones mencionadas tienen como base cambios que comienzan a gestarse en las décadas del 70 y 80 con la aparición de nuevas tecnologías que modifican el mercado laboral, flexibilizando de las relaciones laborales y precarizando los empleos, en el rol del Estado, con una modificación en la concepción e implementación de las políticas sociales, y en el mercado inmobiliario, con la liberalización de los alquileres, entre otros cambios que sucedieron en el país.

## 1.2 ¿Cómo se concibe a la vivienda?

Con el fin de profundizar y problematizar la temática de la vivienda se hace necesario conceptualizarla. Dado las diferentes miradas que existen sobre este tema es que se toman distintas definiciones como forma de comprender su multidimensionalidad.

En primer lugar, se toma la definición que se plantea a nivel de las Naciones Unidas para quien *“El derecho a la vivienda adecuada es un concepto que va más allá del mero hecho de contar con un techo y cuatro paredes. Es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño/a a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”* (Kothari en Dede, 2011:16). De esta forma, la vivienda se considera como un derecho que no solo hace referencia a la materialidad de la misma, sino que involucra otras dimensiones de la vida cotidiana de las personas. Esto se relaciona con la concepción de que los Derechos Humanos son indivisibles, es decir, que se encuentran inter-relacionados.

Al referirse a los Derechos Humanos también se alude al compromiso de los Estados en relación a garantizarlos, dando cuenta de que se trata de un marco legal

con el cual los diferentes países que conforman la Organización de Naciones Unidas se comprometen a su cumplimiento.

Vinculado a esta concepción, se plantea lo trabajado por Dede (2011) en relación a las condiciones con las que debe cumplir una vivienda para considerarse adecuada, entre las cuales se incluye la seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, ubicación, y adecuación cultural.

Al referirse a la seguridad de la tenencia se diferencia de la propiedad, es decir que la tenencia segura no alude solo a las situaciones en las que se es propietario de la vivienda, sino que da cuenta de la posibilidad de uso de la misma, teniendo la garantía de poder habitar un lugar.

La disponibilidad de servicios e infraestructura se vincula tanto con la vivienda como con el barrio, es así que se considera fundamental que se cuente con ciertos servicios, como acceso a agua potable, electricidad, servicios de salud, educación, entre otros, necesarios para el desarrollo de la vida cotidiana.

En tanto, la asequibilidad implica que las familias cuenten con los ingresos para cubrir los gastos de la vivienda. Pero no solo esto, sino que se considera que los gastos destinados a la vivienda no deberían imposibilitar la satisfacción de otras necesidades.

Otra condición refiere a la habitabilidad de la vivienda, en relación a la materialidad, es decir a la construcción de la misma, así como a los espacios con los que cuenta para la realización de actividades cotidianas de los distintos integrantes de una familia.

La ubicación se vincula con las características de la zona donde se encuentra la vivienda, en este sentido se tienen en cuenta las condiciones ambientales, la cercanía al trabajo, a los centros de estudios, entre otros.

Por último, se toma en cuenta la adecuación cultural, es decir, que la vivienda contemple las características y la identidad cultural de cada familia, de forma de que puedan expresar y realizar sus costumbres.

Se considera que esta definición de vivienda toma en cuenta su multidimensionalidad, entre las que se encuentra su característica de derecho. La misma debe pensarse como algo más que la materialidad, dado que la tenencia de esta no solo implica contar con un lugar donde resguardarse, sino que se vincula con el desarrollo de la vida cotidiana de las personas, su relación entre ellas y con el espacio que las rodea.

En segundo lugar, se toma la definición que se realiza en la Ley N° 13.728, en la que se establece que para que una vivienda sea considerada adecuada debe

cumplir con el mínimo que se define en el artículo 18 y con la cantidad de habitaciones correspondientes a la composición familiar. En este sentido, en el artículo 18 se numeran las condiciones necesarias, entre las que se mencionan los metrajes mínimos de acuerdo a la cantidad de habitaciones, la necesidad de contar con un baño y ambientes adecuados para cocina, comedor y estar diario, así como el equipamiento básico; se establecen ciertas condiciones que deben cumplir los techos, paredes y pisos, además de las condiciones de iluminación y ventilación; también se dispone la necesidad de acceso a agua potable y electricidad dentro de la vivienda, y un sistema de desagües para las aguas servidas.

Esta definición plantea una concepción únicamente centrada en los aspectos materiales, definiendo mínimos considerados aceptables. Por este motivo, no se considera que esta definición sea adecuada para el presente trabajo, por valorarse como muy acotada, no dando cuenta de la integralidad antes señalada.

En tercer lugar, la definición de vivienda propuesta por Giorgi y otros (1995) establece que *“La vivienda es la infraestructura material y espacial, el escenario concreto en el cual se construye el espacio afectivo y social que llamamos hogar”* (Giorgi, Rodríguez y Rudolf, 1995: 5). Es así que la vivienda se constituye en un espacio físico, a la vez que simbólico, que involucra lo subjetivo, las vivencias de cada persona y familia.

De esta forma, la vivienda se relaciona con la calidad de vida al involucrarse en ella lo afectivo y relacional, así como las actividades cotidianas de las familias de manera que *“El hombre y su hábitat constituyen así una estructura inseparable. Persona y ambiente se moldean y se transforman recíprocamente”* (Giorgi, Rodríguez y Rudolf, 1995: 6).

Esta concepción de vivienda toma en cuenta los aspectos subjetivos y la relación que las personas establecen con su entorno, señalando que uno influye en el desarrollo del otro.

### **1.3 Desde una perspectiva de derechos**

Retomando la noción del acceso a la vivienda como derecho se visualiza la existencia de múltiples instrumentos normativos internacionales que han abordado el tema a lo largo de varios años. A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 donde se establece en el artículo 25 que *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica*

y los servicios sociales necesarios” (ONU en Flores, 2012: 213) se comienza a dar relevancia al acceso a la vivienda como un aspecto inherente a los Derechos Humanos.

A nivel de las Naciones Unidas se han sucedido Pactos y Conferencias que refieren al tema de la vivienda en los que se refuerza la idea de que la misma constituye un Derecho Humano fundamental que debe ser garantizado por los Estados. Algunos de éstos son, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Conferencia de Naciones Unidas Vancouver- Hábitat I (1976), la declaración del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar (1987), la Conferencia de Naciones Unidas ECO Cumbre para la Tierra (1992), y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Estambul-Hábitat II (1996).

Pero, a pesar de todos los instrumentos mencionados y de los compromisos formales que adquieren los Estados para el cumplimiento de éstos mediante la ratificación, *“no han podido garantizar el ejercicio de derechos consagrados, ni han evitado el ensanchamiento de la franja de riesgo habitacional, propiciando en consecuencia mayores condiciones precarización y dificultad para los procesos urbanos de inclusión a nivel mundial”* (Flores, 2012: 211).

A nivel internacional, y especialmente para América Latina, a partir del Consenso de Washington, y el viraje hacia políticas de corte neoliberal que implicaron la liberación de la economía, la intención de privatización de empresas públicas y un corrimiento por parte del Estado en relación a la intervención mediante políticas públicas, se trasladó esta concepción a los instrumentos internacionales. De esta forma, ya en 1996 se produjo un cambio en la concepción, estableciendo la intervención de empresas privadas en un asunto que anteriormente, al menos a nivel formal, era responsabilidad del Estado. Esta tendencia que se da a nivel internacional, en Uruguay tiene un menor alcance dado que el Estado continúa siendo un actor fundamental en las políticas públicas.

Se comienza entonces a considerar cada vez con mayor fuerza a la vivienda como una mercancía. Como ejemplo de esto se toma la Conferencia de Hábitat II en la que se establece la incorporación del sector privado como forma de *“ampliar la fuente de la vivienda, estimulando a los mercados (...) priorizando el acceso a la tierra y al crédito y asistiendo a los que no puedan participar en mercados inmobiliarios”* (ONU en Flores, 2012: 217).

De esta forma el Estado ya no es el único garante del acceso a la vivienda, sino que el mercado pasa a jugar un rol relevante. Se matiza la concepción de vivienda como Derecho Humano, ya que se admite que cada familia tiene que

adquirirla por sus propios medios en el mercado, planteando una desigualdad en el acceso en base al poder adquisitivo de cada uno.

A pesar de este retroceso en la concepción de la vivienda como Derecho Humano, es necesario enfatizar que los Pactos firmados y ratificados por los Estados adquieren carácter legal, y que no son simples manifestaciones de lo que debería ser, sino que los comprometen en garantizar los Derechos Humanos, y en este sentido, la vivienda toma una dimensión fundamental, ya que, como se encuentra establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *“la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos se refleja claramente en el derecho a la vivienda”* (ONU en Flores, 2012: 231).

La vivienda como derecho humano se contrapone con otro derecho fundamental para la sociedad capitalista, como lo es el derecho a la propiedad privada. De esta forma cuando se ocupa un terreno -o una vivienda- que es propiedad de otra persona ésta tiene el derecho de reclamar, teniendo prioridad el derecho a la propiedad sobre el derecho a la vivienda.

Más allá del acceso a la misma existen diferentes tipos de tenencia que dan cuenta de la seguridad con que se habita un lugar, éstas se pueden dividir en propiedad, inquilinato, derecho de uso y goce, y ocupación. Este concepto de tenencia de la vivienda se relaciona con la concepción de acceso a la misma como Derecho Humano, dado que contempla a las familias que habitan una vivienda en forma precaria o insegura, lo que no permite un ejercicio pleno de este derecho.

Se concibe a la tenencia de la vivienda vinculada a la seguridad jurídica, de forma que *“refiere al control en su uso y la protección legal para permanecer en ella, es decir, con un marco jurídico que impida medidas arbitrarias en su acceso y su uso”* (Cabrera, 2013: 143-144). Esto no solo se da con la propiedad de la vivienda, sino que al alquilar o al tener derecho de uso y goce como en las cooperativas de vivienda existe un marco jurídico que brinda garantía sobre la permanencia de la familia en ella. En tanto, la ocupación no implica ninguna garantía lo cual representa un problema considerando que el derecho a la propiedad privada es prioritario a nivel jurídico, por lo que las familias no cuentan con ninguna seguridad en su estadía.

La seguridad de la tenencia se relaciona con los ingresos de cada familia y con las posibilidades de afrontar los gastos que implica la compra o alquiler de una vivienda, o la participación en una cooperativa de vivienda, de forma que las familias con menores ingresos son las que se encuentran en situación más vulnerable.

De todas maneras, a pesar de que la propiedad privada no es la única forma de tener seguridad en lo que refiere a la vivienda, en nuestro país es una relación que se encuentra muy arraigada, incluso vinculado al hecho de “dejar algo a los hijos”. Como

fue mencionado anteriormente, por medio del alquiler también existe seguridad en la tenencia, ya que, a pesar de la desregulación del mercado de alquileres en el año 1974, al alquilar se establece un contrato que brinda garantías. Asimismo, las cooperativas de vivienda, con una modalidad totalmente diferente brindan seguridad sobre la tenencia.

#### 1.4 El valor de la vivienda

Ahora bien, a pesar de considerar a la vivienda como un derecho, y de estar formalmente comprometido el Estado para su realización efectiva, aún existen amplios sectores de la población que ven imposibilitado su acceso a una vivienda digna. Un posible análisis de esta realidad se vincula con el hecho de que la vivienda, al constituirse en mercancía determina su acceso por los intereses económicos, de obtención de lucro.

Para comprender esta situación, el análisis de los conceptos de valor de uso y valor de cambio aporta ciertos elementos, es así que se identifica que *“...la palabra valor tiene dos sentidos distintos, y que unas veces expresa la utilidad de un determinado objeto real y otras la capacidad que para la compra de otros artículos proporciona la posesión de ese objeto”* (Smith en Harvey, 1977: 159).

En general, el valor de cambio refiere a un proceso por el cual se realiza un trabajo sobre un objeto (Harvey, 1977) pero el suelo y el trabajo que se realiza sobre él no son iguales que otras mercancías, ya que tienen ciertas características particulares que las diferencian de las otras, de forma que los conceptos de valor de uso y valor de cambio adquieren un significado diferente. Estas características son abordadas por Harvey (1977), quien plantea que uno de estos rasgos fundamentales reside en el hecho de que ninguna persona puede prescindir del suelo, es decir, que toda persona ocupa un lugar en la ciudad más allá de la forma de uso del mismo. Además, el suelo tiene la particularidad de que aunque no exista un trabajo sobre el mismo, de igual manera adquiere un valor de cambio.

El suelo y la vivienda que se encuentra en él tienen la característica de que no pueden ser trasladados, lo cual implica que el lugar donde se encuentra la vivienda, y las particularidades de éste, como los servicios e infraestructura con los que cuentan forman parte del valor, en ambos sentidos de la palabra, siendo la infraestructura producida por la intervención del Estado, de forma que tienen un costo socializado. Es así que aunque exista “trabajo” sobre la tierra, este no es realizado por el mercado inmobiliario, pero son ellos quienes se benefician de esto ya que la existencia de

servicios e infraestructura aumenta el valor de cambio de la propiedad.

El suelo y la vivienda son mercancías que, en general, se adquieren para ser utilizadas por un período de tiempo relativamente largo, tienen un tiempo de uso mayor al resto de las mercancías. Pero su adquisición se realiza en un momento determinado y requiere de una inversión importante de dinero, aun cuando existe la posibilidad de la compra en cuotas, inicialmente es necesario un pago que la mayoría de las familias no pueden afrontar.

La especulación inmobiliaria se constituye en una dificultad para el acceso a la vivienda. El precio de las viviendas posee una variación en relación al lugar que ocupa, de forma que para muchas familias es difícil acceder a habitar en ciertos barrios, que generalmente son los que cuentan con mayor cantidad y mejor calidad de servicios e infraestructura.

Otra de las características de la vivienda y el suelo es que pueden tener diferentes usos que no son excluyentes, así la vivienda constituye un lugar donde alojarse, intimidad, un espacio de interacción, una determinada locación en un lugar con ciertas características, entre otros. Es así que la vivienda en tanto valor de uso no es considerada de igual forma por todas las personas.

Como fuera señalado, en la ciudad, como producto socio- histórico, se expresan las relaciones sociales así como las desigualdades a través de la distribución de las clases sociales en el territorio, por medio del acceso al suelo. Este acceso se da en forma diferenciada para cada familia, dado que se concibe a la vivienda y el lugar donde ésta se encuentra como una mercancía, de forma que se prioriza su aspecto de “bien de cambio”.

Esta concepción, basada en el lucro, se contradice con aquella que concibe al acceso a la vivienda como un Derecho Humano, la cual se encuentra expresada en múltiples acuerdos internacionales, así como en la Constitución de la República, a pesar de lo cual no se efectiviza su realización. Es así que a nivel formal se reconoce el acceso a la vivienda como un derecho, considerando a la misma digna, no solo en base a su materialidad, sino también en relación a otros aspectos de la vida de las familias.

## Capítulo II: Políticas Sociales y vivienda

### 2.1 Las políticas sociales en Uruguay

El subsidio de alquiler forma parte de la definición de políticas sociales de vivienda que el gobierno se planteó para el período de 2010-2014, en este sentido se considera relevante comprender a las políticas sociales como marco en el que se inserta este instrumento.

De acuerdo con el planteo de Fleury (1997) la intervención del Estado a través de las políticas sociales *“es considerada una función intrínseca al Estado moderno, configurando patrones de derechos sociales propios de cada nación”* (Fleury, 1997: 7). Parte de la concepción de que las políticas sociales surgen de la contradicción entre capital y trabajo, en relación a los derechos sociales, es decir la ciudadanía como igualdad humana.

Las políticas sociales se definen en base a los sistemas de protección social, cuya institucionalización surgió en los Estados modernos, a partir del establecimiento en la agenda pública de la ‘cuestión social’. De esta forma, la pobreza *“pasa a ser vista como un problema político, institucional y conceptual, o sea, como una cuestión social”* (Fleury y Molina, 2000: 3) que debe ser abordada por el Estado. Es así que se establece lo que se conoce como Estado de Bienestar que brinda un conjunto de políticas e instituciones que abordan la cuestión social. En este sentido, el Estado de Bienestar permitió la *“regulación estatal de las condiciones de reproducción de los trabajadores”* (Fleury y Molina, 2000: 4).

Los sistemas de protección social tienen como base la articulación entre el contexto económico, el político y el social, por lo que son un producto de las fuerzas sociales. Al diseñar las políticas sociales se modifican estas condiciones, por lo que *“se está, constantemente, rediseñando la composición de la estructura social en términos de la distribución de poder y de recursos”* (Fleury y Molina, 2000: 28).

En Uruguay, hasta mediados de la década de 1970, el sistema de protección social podría calificarse como un universalismo estratificado, lo cual implicaba *“sistemas de políticas sociales centralizadas, sectorializadas, con aspiraciones de universalidad, y administrados estatalmente”* (Filgueira, 1999: 78). En este sentido, la mayoría de la población urbana fue incorporada tempranamente a la matriz de protección social, estando fuertemente vinculado al mundo del trabajo, incluyendo luego a otros sectores sociales.

Este sistema de protección social se ha visto transformado a partir de la década de 1970, en parte debido a cambios en el mercado de trabajo y en las familias, los cuales no estuvieron acompañados de modificaciones en la matriz de protección social que se adaptaran a las nuevas condiciones de desempleo estructural y precarización de las relaciones laborales, así como los nuevos arreglos familiares, como las uniones libres, hogares monoparentales y jefatura femenina (Filgueira, 2006).

De esta forma:

*“las bases y condiciones que sustentaban y daban sentido al viejo sistema de bienestar uruguayo se agotaron hacia fines de los años sesenta e inicios de los setenta. Diversas políticas de parches y ajustes lo mantuvieron vivo hasta la década de los noventa, en donde crisis y reformas lo transforman pero de manera bastante inconsistente (...). Estas reformas que no dan respuesta a la nueva realidad generan además, efectos distributivos bastante negativos”* (Filgueira, 2006: 61).

Con el llamado “Consenso de Washington” se difundió y estableció la concepción de que por medio del mercado, con escasa intervención del Estado, es posible el desarrollo y bienestar social. Es así que se implementan políticas sociales focalizadas en la pobreza, transitorias, descentralizadas y tercerizadas.

Entre los años 1999 y 2002 se produjo a nivel regional una crisis económica que tuvo un gran impacto en el país. Las políticas sociales implementadas en ese momento seguían la lógica de los años anteriores, con predominancia de aquellas de corte focalizado, con escasa articulación con las políticas universales y con superposición de intervenciones en el área social, todo esto en un contexto de empobrecimiento de la población y gran aumento del desempleo.

Es en este contexto, que en el año 2005 asume el gobierno el Frente Amplio, con una concepción diferente en relación a las políticas sociales, realizando diversas modificaciones en este aspecto. En este sentido, se crea el Ministerio de Desarrollo Social como rector de políticas sociales, nucleando diferentes programas e institutos ya existentes, tales como el INJU y el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, y creando nuevos, lo que brinda un marco común a las acciones del Estado en el área social.

Este nuevo Ministerio, dado su rol de coordinador de políticas sociales tiene como desafío el *“establecer nexos institucionales con el resto de los Ministerios sectoriales que operan en el campo social”* (Midaglia, 2005: 15). En este sentido, se crean el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, como ámbitos de intercambio y articulación, con el fin de superar la fragmentación y

superposición de políticas y estrategias estatales en relación a la implementación de políticas sociales.

Una de las medidas fundamentales asumidas por el nuevo gobierno fue la instauración del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social como medida transitoria para atender las situaciones más vulnerables en el corto plazo, para luego pasar a otra estrategia pensada a largo plazo, el Plan de Equidad.

Con la implementación del Plan de Equidad se *“pretende revisar y adecuar el esquema de protección vigente a los nuevos problemas sociales”* (Plan de Equidad, 2007: 16), de forma de que todos los ciudadanos, pero en especial los que se encuentran en situación de vulnerabilidad social puedan ejercer plenamente sus derechos. La orientación en cuanto al alcance de las políticas implementadas en el marco de este plan da cuenta de un criterio de universalidad, con focalización en algunos sectores de la población para garantizar el acceso a las mismas de todos los ciudadanos.

Otro de los cambios importantes en relación a la concepción de las políticas sociales radica en la definición de la pobreza, intentándose un enfoque que supere la dimensión económica, es decir, el considerar solo los ingresos para definirla, para asumir un enfoque integral, que incluya las dimensiones psico-sociales, culturales e institucionales. De esta forma, las intervenciones que se realicen también van a presentar un enfoque integral.

## 2.2 Focalización

Dado que la focalización es una de las principales características del subsidio de alquiler, se considera relevante el estudio de la misma, con el fin de comprender el alcance de este instrumento.

En la década de 1990 se pasa a concebir a las políticas sociales como marginales, focalizadas en la pobreza, planteando tres argumentos. Por un lado en relación al gasto público, el cual se consideraba que era excesivo y que reduciéndolo se resolvería la crisis fiscal. Por otra parte, la focalización permitiría una mayor eficacia ya que se llegaría a los sectores más necesitados. Por último, se podría identificar con mayor precisión la heterogeneidad de la pobreza.

De esta manera, de acuerdo con Andrenacci y Repetto (2006) el objetivo de la política social es el “combate a la pobreza”, focalizando la intervención en aquellos sectores considerados “población- objetivo”, lo que genera una fragmentación de los derechos sociales.

Según el planteo de Baráibar (2003), la focalización tiene ciertos problemas, o consecuencias negativas. En este sentido, plantea que para el acceso a un recurso es necesaria la acreditación de alguna manifestación de la pobreza dependiendo del programa, es decir que no alcanza con ser pobre sino que es necesario demostrarlo, por lo que quien accede es aquel que logra adecuarse a lo esperado.

Las políticas focalizadas no pueden atender a toda la población que requiere asistencia, presentan un criterio de extrema vulnerabilidad social, sin considerar que la precariedad afecta a gran parte de la población. Aquellos que no quedan incluidos en las políticas focalizadas no solo son los sectores privilegiados sino las mayorías sociales, dado que la pobreza es definida en forma acotada.

Otro de los problemas de la focalización es que la misma se basa en la transitoriedad, es decir, en *“la idea de intervenciones bien orientadas a los más pobres y de poco tiempo”* (Baráibar, 2003: 9). De esta manera, se dificulta la sostenibilidad de las situaciones de mejora, ya que cuando finaliza la inclusión de una familia en un programa focalizado la situación vuelve a ser similar a la anterior a su participación en el mismo. La transitoriedad se define por la búsqueda de la autonomía de las familias intentando evitar que éstas sean dependientes de la intervención del Estado.

La focalización de las políticas sociales tiene como consecuencia la estigmatización de los grupos que acceden a los recursos, sin posibilitar su integración social en un sentido amplio, de forma que *“la delimitación de poblaciones homogéneas entre sí y diversas del resto, más que promover espacios para la diversidad, parecen consolidar procesos de desigualdad”* (Baráibar, 2003: 10). Además, se produce una individualización de la pobreza, estableciendo el foco en el déficit de las familias desde una concepción de asistencia y no de derechos.

Los programas focalizados no se basan en derechos sociales, ya que los mismos tienen la obligatoriedad de ser garantizados por el Estado. Es así que las familias beneficiarias no lo conciben como un derecho, sino como una ayuda que brinda el Estado, situación que produce *“una subjetividad agradecida, dependiente y disciplinada”* (Baráibar, 2003: 11). De esta forma se distingue entre aquellos que son consumidores y aquellos asistidos, quienes se ven agradecidos por la asistencia que reciben.

Frente a estos problemas que presenta la focalización de las políticas sociales surge como una posible respuesta la complementariedad entre la focalización y la universalización. En este sentido, se considera que las políticas sociales deben centrarse en la ciudadanía siguiendo *“un criterio o pauta estrictamente de justicia y redistribución con miras a la integración y a la equidad y, no sólo a mejorar la condición de tal o cual sector, franja o perfil de población”* (Berdía y Terra, 2006: 87).

A partir del año 2005, con la asunción del gobierno del Frente Amplio, hay un cambio en la concepción de las políticas sociales, de forma que se plantea el criterio de universalidad, con la focalización como subsidiaria. Se establecen políticas focalizadas o con pautas de discriminación positiva, con el fin de que el acceso a los bienes y servicios sea equitativo para todos los ciudadanos, ya que se considera que *“la igualdad se obtiene si se reconocen las diferencias y se opera concretamente sobre ellas”* (Plan de Equidad, 2007:28). De esta forma, se intenta articular entre distintas políticas e instrumentos focalizados con otros de corte universal para el pleno ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Esto presenta un desafío ya que implica la articulación entre diferentes organismos del Estado, y entre las nuevas políticas sociales con las que ya existían.

### 2.3 Políticas de vivienda desde el 2005

Para la elaboración del Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 se realiza un diagnóstico de la situación en el área, del cual se identifican como principales problemáticas la fragmentación institucional y las consecuencias negativas de las políticas en vivienda aplicadas hasta el momento, las cuales, se consideraba que habían consolidado situaciones de pobreza y segregación territorial. Teniendo en cuenta estos aspectos, así como los objetivos que se planteaba el nuevo gobierno en esta área es que se define la orientación de la política de vivienda.

En el período de 2005-2009, el énfasis estuvo en la reconstrucción y estructuración de la institucionalidad del sistema público de la vivienda. En este sentido, se realizaron diversas modificaciones, basadas en el reposicionamiento del MVOTMA *“a través de la DINAVI, en su rol de rector de políticas de vivienda y hábitat”* (MVOTMA, 2010: 8). De esta forma se deja de lado la concepción del MVOTMA como productor de vivienda, para pensarlo como productor de políticas públicas.

Entre las reformas realizadas se encuentra la creación de un organismo descentralizado, la Agencia Nacional de Vivienda, como ejecutor de programas habitacionales y creador de instrumentos financieros para el estímulo de la inversión privada. La reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay para la otorgación de créditos hipotecarios para la compra de vivienda. Se logra la vinculación al sistema público de vivienda de MEVIR y el PIAI, el primero con foco en la atención habitacional de aquellas localidades menores a 5000 habitantes, y el segundo orientado a los asentamientos irregulares establecidos en tierras públicas.

De acuerdo con Nahoum (2013), en el primer gobierno del Frente Amplio no se le dio prioridad a la vivienda, con lo que se acuerda en un artículo publicado por el MVOTMA, en el que se establece que *“la vivienda’, entendida como el acceso y permanencia a soluciones habitacionales dignas, no había sido definida como prioridad política por el Poder Ejecutivo, como fue el caso de otras políticas sociales”* (MVOTMA, 2011: 11).

Con el segundo gobierno del Frente Amplio se declara la situación de emergencia sociohabitacional en la que se encuentra gran parte de la población, lo que lleva a la creación del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos, que depende directamente de Presidencia, mediante la creación de un Órgano Desconcentrado de Presidencia de la República. Mientras el MVOTMA continúa profundizando en las orientaciones del anterior gobierno, con el *“objetivo de mejorar la inclusión de los sectores más vulnerables, en los programas de vivienda y hábitat”* (MVOTMA, 2011: 7).

## 2.4 El actual Plan Quinquenal

A partir de la creación de la Ley de Vivienda en 1968 se establece la necesidad de la planificación quinquenal de las políticas habitacionales, es así que comienzan a elaborarse- aunque con algunas interrupciones- los Planes Quinquenales de Vivienda.

El Plan Quinquenal de 2010-2014 fue formulado con la participación de diversos actores sociales que conformaron la Comisión Asesora de Vivienda. Este Plan se plantea como una continuidad y profundización del anterior, considerando a la política en materia de vivienda vinculada a las políticas sociales.

En este quinquenio se define que las políticas tengan *“como objetivo central contribuir al cumplimiento de la meta prioritaria del Gobierno Nacional: la erradicación de la indigencia y la disminución radical de la pobreza”* (MVOTMA, 2010: 4). Para ello se plantea la necesidad de ampliar la cantidad y calidad de soluciones habitacionales, entendiendo a la política de vivienda como la de *“mayor efecto redistributivo”* (MVOTMA, 2010: 125).

Para la definición de las políticas a implementar se realiza un diagnóstico de la situación actual del país, en el que se identifican diferentes problemáticas a ser abordadas, lo que da lugar a la definición de los lineamientos estratégicos que tienen como base algunas concepciones. Se considera la perspectiva de derechos tomando como punto de partida el artículo 45 de la Constitución de la República, y los diversos

acuerdos y pactos internacionales que hacen referencia al derecho a la vivienda digna, teniendo en cuenta la integralidad de los Derechos Humanos.

Se parte del enfoque territorial dando cuenta de que el derecho a la vivienda no puede ser separado del acceso a la ciudad y los bienes y servicios que en ella existen. También se hace referencia a la inclusión e integración socio- territorial, en el sentido de revertir la segregación territorial y fragmentación social, para lo cual es necesaria la articulación entre las políticas habitacionales con el empleo, la salud, la educación, entre otros, dada la multidimensionalidad del fenómeno.

Se definen seis lineamientos estratégicos del Plan Quinquenal 2010- 2014. El primero es el Plan Nacional de Relocalización, que tiene como objetivo *“reubicar población asentada en terrenos inundables o contaminados, con el fin de revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial”* (MVOTMA, 2010: 137), teniendo como prioridad a las familias más vulnerables, a través de soluciones habitacionales definitivas o transitorias. Este plan no refiere meramente al acceso a una vivienda, sino que tiene como fin el abordaje integral en relación a las políticas sociales. Del mismo modo se busca la prevención de la formación de nuevos asentamientos irregulares en estas zonas, por medio de la reconversión de estos espacios para su uso colectivo.

En segundo lugar, se plantea la Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional, entendiendo por rehabilitación urbana la recuperación de los espacios en la ciudad formal; en cambio, la consolidación urbana refiere a la instalación de los servicios sanitarios, de electricidad, caminería, entre otros, de aquellos territorios que aún no se encuentran consolidados. De esta forma, se busca el acceso a una solución habitacional así como el mejoramiento del hábitat.

El tercer lineamiento estratégico es el Programa de Nuevas Urbanizaciones (Programas de Actuación Integrada), como forma de garantizar el crecimiento planificado de las ciudades, en acuerdo con las Intendencias Departamentales.

La Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social se plantea como el cuarto lineamiento. El arrendamiento se establece como opción accesible para los hogares de ingresos medios y medios- bajos teniendo como fin la reinserción de las familias en la ciudad formal. En este sentido, se priorizan los sectores jóvenes y los uruguayos que retornan del exterior, a los jubilados y pensionistas del BPS. También se implementa el alquiler con opción a compra.

El quinto lineamiento hace referencia a la Vivienda Rural y pequeñas localidades, teniendo como base la acción de MEVIR, promoviendo la inclusión social, el desarrollo rural y el hábitat sustentable.

Por último, el sexto lineamiento es la Política de incentivo a la inversión privada en Vivienda de Interés Social, cuyo objetivo es la participación de privados en la producción de soluciones habitacionales, teniendo como fin el aumento de la oferta de viviendas para sectores de ingresos medios y medios- bajos.

## 2.5 Un instrumento transitorio: el subsidio de alquiler

En el Plan Quinquenal de Vivienda de 2010-2014 se establece el Programa de Atención Primaria Habitacional, el cual se plantea como un programa dirigido a *“los sectores sociales cuya condición estructural y situación actual les impiden cumplir con los requisitos generales de los programas habitacionales vigentes”* (MVOTMA, 2010: 1). Esta acción se enmarca en el segundo lineamiento estratégico de dicho Plan Quinquenal, teniendo como fin la integración social vinculada al territorio.

Los objetivos generales que guían el APH son:

- *“Incorporar a los sectores pobres y excluidos a los programas generales de vivienda, mitigando los procesos de segmentación social y segregación residencial.*
- *Avanzar en la conformación de un 'Sistema de articulación y deriva' cuyas finalidades y propuestas se orienten a la integralidad de la política social en la esfera del Estado”* (MVOTMA, 2010: 143).

En este sentido se considera fundamental que, a largo plazo, las familias accedan a programas de vivienda definitivos en base a la construcción de un proyecto habitacional durante su participación en el APH.

El subsidio de alquiler es uno de los instrumentos incluidos en el APH, es una medida transitoria que tiene como objetivo levantar las restricciones que afectan el acceso a la vivienda de aquellas familias que no cumplen con los requisitos generales de los programas que existen en la actualidad. Por lo tanto, está orientado a familias cuyos ingresos se encuentren por encima de la línea de indigencia y por debajo de la línea de pobreza, pero no solo la dimensión económica es tenida en cuenta, sino que tiene que existir una situación de emergencia habitacional, priorizando los problemas sanitarios y considerando que sean familias con menores o personas con discapacidad a cargo; se intenta contemplar una perspectiva integral de la situación familiar. A pesar de esto, es fundamental que la familia cuente con ciertos ingresos ya que debe afrontar el pago de los servicios básicos, es decir, el agua, la electricidad, los tributos municipales, entre otros.

Para la implementación de este instrumento, el MVOTMA ha establecido convenios y acuerdos verbales con otros organismos del Estado, entre los que se encuentran INMUJERES, PASC, Servicio de Abordaje Familiar, INAU y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los criterios de acceso de las familias al instrumento dependen en parte de cada convenio o acuerdo, teniendo siempre como marco los criterios generales mencionados anteriormente. Estos convenios y acuerdos implican que los organismos derivantes se comprometen a realizar un seguimiento y trabajo con las familias durante la duración del subsidio con el fin de que las mismas accedan a otra solución habitacional de carácter definitivo.

El acceso de las familias a este instrumento se realiza por medio de la derivación del equipo que se encuentre trabajando con la familia, en la modalidad de convenio, o por la consulta de la misma en la oficina del MVOTMA, lo que se llama subsidio común. En ambos casos, se realiza un diagnóstico social de la familia, en el que se identifican los ingresos, la composición familiar, la trayectoria habitacional, la trayectoria laboral y educativa, así como las estrategias a trabajar con la familia para el acceso a una vivienda definitiva una vez que se termine el subsidio.

Se realiza un informe dando cuenta del diagnóstico y se presenta al Jefe Regional, quien avala o no la solicitud del subsidio; luego se presenta en la División de Articulación y Gestión de Soluciones, donde se brinda el aval para enviarlo a la Directora de la División; cuando se avala el trámite, se envía a consideración de la Dirección Nacional de Vivienda donde se aprueba el subsidio.

Para el otorgamiento, la familia debe firmar un acuerdo con el MVOTMA y el equipo técnico derivante, en el que se establecen las obligaciones de cada parte. En este marco, la familia se compromete a encontrar una vivienda para alquiler por el monto del subsidio (12 UR), realizar el trámite del alquiler y comunicar sobre este al MVOTMA y al equipo técnico, hacerse cargo del mantenimiento y cuidado de la vivienda, abonar los servicios básicos, trabajar con el equipo técnico para acceder a una solución habitacional definitiva, comunicar los cambios en su composición familiar, llevar adelante una convivencia amigable con los vecinos, entre otros. Por su parte, el equipo derivante debe acompañar a la familia en la búsqueda de vivienda, estar informado sobre el pago de los servicios, apoyar a la familia en este sentido, e informar al MVOTMA ante cualquier irregularidad, informar al MVOTMA cada tres meses sobre la situación de la familia, entre otros. Mientras que el MVOTMA debe considerar la permanencia en la vivienda de acuerdo a los informes enviados por el equipo técnico, apoyar a la familia durante el proceso, especialmente para trabajar en el acceso a una solución habitacional definitiva, entre otros.

Para el seguimiento que se realiza de las familias derivadas por convenio o acuerdo se establece una pauta que evalúa varios aspectos, entre los que se encuentran, el cumplimiento de metas establecidas, el vínculo con el equipo técnico, la inserción en la nueva vivienda, el cumplimiento con el pago de servicios, los ingresos, la capacidad de ahorro, la proyección hacia una solución habitacional permanente y los nuevos acuerdos que se realicen con la familia.

En el período 2009-2015 se han entregado en el departamento de Montevideo 746 subsidios de alquiler, sobre un total de 1028 otorgados en todo el país.

## Capítulo III: Trabajo de campo

### 3.1 La urbanización en Montevideo

Con el objetivo de *“que estas personas puedan acceder y permanecer en una vivienda en la trama formal”* (Entrevistada 2), el acceso al subsidio de alquiler determina que las familias tengan la posibilidad de alquilar una vivienda por el monto máximo de 12 UR, que en valores actuales, de acuerdo con el INE, son \$9943. Esto implica que la elección, tanto de la vivienda como del barrio donde la misma se encuentra, va a estar acotada a lo que se pueda adquirir por este monto. Es así, que las viviendas a las que acceden estas familias, en general, *“están ubicadas en zonas periféricas en su mayoría, que no quiere decir que todas pero sí alquilan por Colón, Peñarol, Camino Maldonado”* (Entrevistado 8). Estos barrios, de acuerdo con Kaztman y otros (2004), que se encuentran *“distantes de servicios y carentes de infraestructura mínima, exhiben las tasas de crecimiento más altas”* (Kaztman y otros, 2004: 386).

En este sentido, lo planteado por Portillo (1988) en relación a la compra de vivienda es válido también para lo que refiere al alquiler:

*“La igualdad formal de los ciudadanos, que jurídicamente permite comprar en cualquier sitio de la ciudad, en los hechos no funciona, ya que la capacidad económica de pagar ese espacio es profundamente desigual, determinando que sólo una minoría elija su localización y que el resto sólo tome lo poco que queda a su alcance”* (Portillo, 1988: 28).

Expresado en palabras de la Entrevistada 6, *“por la cuestión del costo es esto, (...) es más lo que se encuentre, lo que haya y no poder elegir”*. De todas formas, algunas familias priorizan acceder a viviendas en la zona céntrica, aunque lo hacen eligiendo apartamentos más chicos, por ejemplo monoambientes, o pagando una diferencia sobre el monto del subsidio, ponderando la cercanía al lugar de trabajo, lo que se refleja en el discurso del Entrevistado 8 haciendo referencia a la situación de una mujer que accedió al subsidio, *“yo estoy dispuesta a mudarme porque trabajo básicamente en una empresa de limpieza y los lugares a donde tengo mi trabajo son en el Centro”*.

La residencia de las personas tiene un efecto sobre el acceso al mercado laboral, de acuerdo con Kaztman (2008), existen diferentes motivos por los cuales esto es así, entre los que se puede destacar la estigmatización de algunos barrios, que ocasiona que algunos empleadores descarten contratar personas que los habitan por la imagen que se tiene del barrio y por tanto de quienes viven allí. También el barrio funciona como lugar de intercambio con otras personas, quienes pueden brindar

información para la búsqueda de trabajo, pero dado que las fuentes de empleo se encuentran en barrios alejados (por ejemplo, el área de los servicios que emplea grandes sectores de población está localizada principalmente en zonas céntricas) se dificulta el acceso a información sobre estas fuentes laborales.

La posibilidad de elección del lugar también se encuentra determinada por las características de la familia, especialmente por la cantidad de integrantes, *“a la otra familia le costó un poco más porque es ella más sus tres hijos, necesitaba mínimo dos dormitorios y las opciones eran siempre en barrios alejados”* (Entrevistada 6).

Esta diferencia de costos entre las zonas céntricas y las periféricas tiene como consecuencia que existan soluciones habitacionales que podrían ofrecerse a las familias incluidas en el subsidio de alquiler cuando este se termina, pero que las mismas son descartadas debido a que las familias posiblemente tengan dificultades para hacer frente a los gastos que implica vivir en el centro. Es así que *“en determinados lugares no postulamos porque tenemos algunas viviendas que tienen mayor tasación que otras, porque hay algunas que tienen ascensor y las zonas en las que están ubicadas los tributos departamentales son mayores, la contribución es mayor”* (Entrevistada 1). Esto supone que las familias no puedan acceder a soluciones habitacionales que se encuentran disponibles debido a que no cuentan con ingresos suficientes.

Independientemente del barrio donde alquilen, una de las condiciones para acceder a este instrumento es el pago de los servicios, lo que implica un cambio dado que muchas vivían en asentamientos y su acceso a los mismos se daba de forma irregular. La entrevistada 2 manifiesta que hay familias que *“no tuvieron una trayectoria de alquiler o sea que no saben qué se paga, cómo se paga, cuánto se paga, es muy difícil también a veces cuando no hay una cultura formal de pago poder cambiarlo”*. Esto implica que sea necesario un trabajo previo con la familia para establecer claramente las condiciones de este instrumento, pero también un acompañamiento de la situación familiar mientras dura el subsidio.

De lo mencionado anteriormente se desprende que para el acceso de las familias a una vivienda el factor económico es determinante, es decir, que tanto las características de la vivienda a la que accedan, en términos de tamaño, así como la localización y por lo tanto el acceso a los servicios e infraestructura, al igual que la posibilidad de permanecer en la misma, va a depender de los ingresos económicos con los que cuenten. De esta forma, el instrumento subsidio de alquiler tiene escasa o nula incidencia en revertir la segregación residencial, dado que las familias pobres en general acceden a viviendas ubicadas en barrios pobres.

### 3.2 La focalización en el subsidio de alquiler

#### *Criterios de acceso*

El subsidio de alquiler es un instrumento focalizado, orientado a *“los sectores cuya condición estructural y situación actual les impiden cumplir con los requisitos generales de los programas vigentes”* (Terra y Giudice, 2010: 2) y se encuentran en condición de emergencia habitacional.

La focalización determina que *“El acceso a un beneficio está condicionado a la acreditación de la condición de pobre, y en particular a alguna manifestación específica de esta situación”* (Baráibar, 2003: 6), en este sentido, uno de los criterios de acceso al subsidio de alquiler es que las familias *“tengan un ingreso per cápita por encima de la línea de indigencia y por debajo de pobreza”* (Entrevistada 1), lo que actualmente significa un ingreso entre \$2739 y \$10748 per cápita (Entrevistado 3). También en la dimensión económica se establece que las familias *“no pueden tener Clearing, si tienen Clearing tienen que hacer un compromiso de pago”* (Entrevistada 1).

Intentando trascender esta definición económica de la pobreza, de acuerdo con la Entrevistada 1 *“ahora a lo que estamos apostando es a que la pobreza no sea tanto medida por los ingresos, sino que haya un abordaje mucho más integral”*, lo cual es reafirmado por la Entrevistada 2, aunque el mismo no se encuentra definido. En este sentido, se plantea la consideración de otras dimensiones, tales como *“la trayectoria habitacional que tuvo la familia, la situación educativa, la situación de salud”* (Entrevistada 2), de forma que *“si hay una situación sanitaria donde vemos que la vivienda opera en detrimento de esa situación sanitaria, entonces ahí lo levantamos [al criterio de los ingresos]”* (Entrevistada 1).

Por otra parte, se manifiesta que es un instrumento dirigido a familias *“con niños a cargo o personas con discapacidad”* (Entrevistada 2), aunque se plantea que también han accedido hogares unipersonales. Asimismo, *“puede ser que adultos mayores lo intervenga en algunos casos o haya intervenido pero no es temática”* (Entrevistado 3). De estos planteamientos se desprende que la población hacia la que se está orientada este instrumento no se encuentra bien delimitada, por lo que queda a consideración de los técnicos el acceso de las familias al mismo, de forma que *“es el agente social quien juzga la legitimidad y otorga o no el beneficio en función de esa evaluación”* (Castel en Baráibar, 2003: 7), pero no solo los técnicos del MVOTMA, sino que las familias que acceden por medio de convenios y acuerdos pasan por una doble evaluación, primero del equipo de referencia que deriva y luego de los técnicos del MVOTMA.

En cuanto a los criterios de acceso, en algunos casos los equipos derivantes también establecen condiciones, de esta forma, en INMUJERES el acceso está orientado a *“mujeres que se encuentran en proceso de salida a la situación de violencia”* y que estén *“asistiendo y siendo atendidas en un servicio especializado (...) Tiene que tener como mínimo seis meses de atención en el servicio, no así en los Centros 24 horas que (...) las mujeres pueden tener cuatro meses de atención”* (Entrevistado 8). En el caso del MRREE, la condición es que la familia haya residido en el exterior y retornado al país.

En relación a la focalización se considera que una de las tensiones que presenta es que *“no podrá atender al universo total de aquellos interesados en el mismo ni dar cuenta de la diversidad de situaciones presentes”* (Baraibar, 2003:7), lo que se expresa en el discurso de la Entrevistada 2, quien manifiesta que puede pasar que aunque las familias *“cumplan con estos criterios de acceso no siempre entran para un subsidio”*.

Otra de las tensiones refiere al hecho de que *“Se abandona la dimensión social de los problemas para quedar centrada en las características y motivaciones de los potenciales beneficiarios”* (Castel en Baraibar, 2003: 15 ), lo cual se observa en lo mencionado por el Entrevistado 3 al referirse a los criterios de acceso, planteando que se considera *“el proyecto habitacional que tenga la familia y las potencialidades que vos veas para que puedan cumplir con ese proyecto”* (Entrevistado 3).

Por otra parte, algunos entrevistados refieren a que las familias que acceden al subsidio son estigmatizadas por las inmobiliarias y los dueños de las viviendas, por lo cual *“Una dificultad para conseguir casa es por ejemplo cuando dice que es por subsidio, cuando dicen que es un subsidio las inmobiliarias por lo general prefieren no alquilarles”* (Entrevistada 6), idea que es reafirmada por la Entrevistada 1, quien plantea que *“a veces las inmobiliarias no desean trabajar con determinados perfiles familiares (...) porque a veces ya presuponen que la familia no va a pagar”*. En este sentido, Filgueira plantea que *“La focalización posee el riesgo de estigmatizar al recipiente erosionando así las bases mismas de la construcción de ciudadanía social”* (Filgueira, 1999: 105). El problema radica en que no se trabaje para revertir ese prejuicio que tienen algunas inmobiliarias, en cambio lo que se hace es que *“a veces lo que sugerimos nosotros que no se transmita al dueño y no se transmita a la inmobiliaria que hay un subsidio de alquiler”* (Entrevistada 1), lo cual no cuestiona la estigmatización.

En base a lo mencionado anteriormente se entiende que la focalización presenta ciertas tensiones que inciden en la aplicación de las políticas sociales, por este motivo, es fundamental que exista una buena articulación entre las políticas

focalizadas y las de corte universal, como forma de minimizar los efectos negativos de la focalización. En este sentido, en el Plan de Equidad (2007) se postula que el criterio de focalización debe ser subsidiario al de universalidad, y que esto junto a *“la promoción de incentivos selectivos o pautas de discriminación positiva en los servicios sociales universales, se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos”* (Plan de Equidad, 2007: 18).

#### *Rutas de salida – Universalización*

El subsidio de alquiler tiene la característica de ser transitorio ya que el mismo tiene una duración de dos años, pudiendo renovarse, aunque *“la idea es que no se puedan renovar estos subsidios, que la familia pueda acceder a alguna otra alternativa habitacional o que pase a garantía de alquiler”* (Entrevistado 3). En este sentido, es necesario considerar lo planteado por Baráibar (2003) en relación a la transitoriedad, que no permite que las mejoras en la situación de las personas sean sostenidas en el tiempo ya que *“una vez que esos recursos dejen de existir, la situación volverá a ser como al comienzo”* (Baraibar, 2003: 9). Esta idea es compartida por algunos entrevistados, por ejemplo, la Entrevistada 6 manifiesta que *“muchas veces se vuelve a lo mismo, o se termina ocupando (...) o vivir hacinados en la casa de un familiar”*. Lo que se plantea como solución a este problema de los instrumentos focalizados y transitorios es que *“debe intentarse minimizar la segmentación institucional del programa de otros de corte universal”* (Filgueira, 1999: 105).

Considerando esto, el instrumento focalizado debe ser analizado en relación al resto de las políticas sociales en esta área, lo que desde el subsidio de alquiler se conoce como rutas de salida. De acuerdo con la Entrevistada 1 *“a veces la ruta de salida se complejiza porque las rutas de salida son pocas”*, sumado al hecho que *“lo que pasa a veces es que notamos que piden requisitos muy estrictos para algunas cosas que no estaríamos trabajando con estas familias si cumplieran con todos esos requisitos”* (Entrevistada 7).

Las rutas de salida que mencionan los entrevistados son: garantía de alquiler, alquiler con opción a compra, cuotificación, autoconstrucción, cooperativas de vivienda de ayuda mutua, Plan Juntos, Plan Lotes, o la re vinculación con las redes primarias. También sucede que se renueven algunos subsidios o que se de la baja sin que las familias accedan a alguna de estas alternativas.

La garantía de alquiler consta de un certificado con respaldo del MVOTMA para alquilar una vivienda por medio de Contaduría General de la Nación. Para acceder al mismo las familias tienen que tener un ingreso máximo de 100 UR. Las familias que

finalizan con el subsidio de alquiler que acceden a esta solución habitacional son aquellas que mejoraron sus ingresos pero no lo suficiente como para acceder a otro programa habitacional, o no cumplen con sus requisitos.

El alquiler con opción a compra es una de las opciones más solicitadas aunque tiene la característica de que se ingresa por sorteo y *“se anota mucha gente, son pocas unidades, estimulamos a la gente que se anote, (...) es poca la gente que quedó a través de sorteo porque se anota mucha gente”* (Entrevistado 3). Como ventaja no requiere ahorro previo pero el ingreso familiar exigido es entre 25 y 60 UR y no pueden tener incumplimientos con el Clearing de informes. Las familias tienen que tener menores a cargo o personas con discapacidad. Esta solución *“depende que esas unidades que vuelven al Ministerio de Vivienda se pongan a la venta de nuevo a través de este programa sin ahorro”* (Entrevistado 3), por lo que no son muchas las viviendas que hay disponibles. En los discursos de los entrevistados se plantea esta como una solución habitacional adecuada, tanto desde la opinión de los técnicos *“tenemos seis mujeres que han ingresado a alquiler con opción a compra (...) para nosotros sería lo ideal, que todos, todas la mujeres puedan tener esa oportunidad”* (Entrevistado 8), como desde lo que reciben de las familias, *“cuando se abre un alquiler con opción a compra esto explota, porque justamente es como la fantasía es esa, la casita que me la des para que yo la pueda ir pagando”* (Entrevistado 4).

Por su parte, la cuotificación se crea a partir de *“una resolución ministerial que otorgaba dentro de la inauguración de cada conjunto habitacional nuevo, un porcentaje para las familias que estaban incorporadas dentro de Atención Primaria Habitacional, había un cupo”* (Entrevistada 1). Este cupo es para la compra de vivienda nueva, al cual se accede a través de un sorteo. Para acceder al mismo los requisitos económicos son los mismos que para alquiler con opción a compra, por lo que para cualquiera de los dos programas la familia *“tiene que tener dinero disponible que lo genere de forma constante, a través de trabajo, pensiones o lo que sea, pero que pueda saldar las necesidades básicas de la alimentación, vestimenta, lo que sea y también el pago de esto”* (Entrevistado 3). A través de esta opción las familias ingresan a la vivienda con una autorización de ingreso por un año, luego del cual se evalúa la situación y se determina si la familia permanece en el programa.

El programa de autoconstrucción requiere que la familia cuente con un terreno, por lo cual para aquellas que accedieron al subsidio de alquiler puede ser una opción si *“se re vincula con su familia, se vuelve con la familia, se construye en algún terreno de un familiar, o les ceden algún terreno y se van a construir ahí y aprovechan este tiempo para hacerse la construcción”* (Entrevistado 3), pero no sucede con frecuencia que cuenten con redes familiares que sean propietarios de terrenos.

Por medio de las cooperativas de vivienda se accede a una solución habitacional que se construye en conjunto con los integrantes de la misma teniendo que aportar cada socio determinadas horas de trabajo, además de participar de las instancias de la cooperativa. Desde los técnicos que trabajan con subsidio de alquiler se realiza *“mucha orientación para que se incorporen a cooperativa, es lo primero que hacemos porque es lo más barato”* (Entrevistado 3). La dificultad que presenta es que dado que es necesario cumplir con cierta cantidad de horas hay que *“estudiarlo bien, qué capacidad tiene la familia para su ayuda mutua”* (Entrevistada 1), ya que muchas de las familias que acceden a subsidio de alquiler son hogares monoparentales, que *“tienen una limitante que es que la responsabilidad de esos menores está a cargo de un adulto referente y ahí tendrá que basarse en si tiene redes o no que pueda sostener”* (Entrevistada 1). Por otra parte, lo que sucede con las cooperativas es que *“la gente una vía colectiva es totalmente, tiene mucho menos incentivo y es mucho menos atractivo que la vía totalmente individual porque el pedido viene planteado desde la lógica individual, entonces lo colectivo desmotiva totalmente”* (Entrevistado 4).

Plan Juntos es un programa que depende directamente de Presidencia de la República, para el cual también se construyen las viviendas por ayuda mutua. De acuerdo con los entrevistados, el mismo fue superado en su capacidad de atención y *“tiene una lista bastante grande, tiene una lista de más de 1000 personas que están esperando ser incorporadas para estar en el proyecto, y nosotros tenemos alguna población que puede ser del perfil pero tampoco trabajamos la misma población”* (Entrevistado 3), por lo que no acceden muchas familias de subsidio.

Por otra parte, el Plan Lotes de la Intendencia, cuyo ingreso es por sorteo, consiste el loteo de terrenos pertenecientes a la Intendencia y la adjudicación a familias para que construyan allí, lo cual se complementa con la canasta de materiales que otorgan los Centros Comunales.

Luego están las familias que *“se re vinculan con sus redes primarias y pueden construir un proyecto de vida con su madre, con su padre, con algún familiar cercano, en alguna casa”* (Entrevistado 8). En estos casos, la solución habitacional no se encuentra en instrumentos del Estado, sino que está vinculada a la familia o amigos.

Sucede también, que luego de cumplidos los dos años del subsidio sea necesaria la renovación del mismo, lo cual puede darse por varios motivos. Por ejemplo, puede ser que *“la familia se ha incorporado por ejemplo a una vivienda de Plan Juntos que tenemos o se ha incorporado a cooperativas de vivienda de ayuda mutua a través de FUCVAM”* (Entrevistada 1), ambas soluciones habitacionales que no se puede hacer uso de ellas inmediatamente debido al tiempo que implica la

construcción de las mismas. Lo que se evalúa aquí es *“que la familia está trabajando sobre su solución definitiva, entonces nosotros a veces renovamos”* (Entrevistada 1). Por otra parte, por ejemplo para las mujeres derivadas de INMUJERES, *“a veces dos años no son suficientes, siguen, o continua en la situación de violencia, y ahí lo que hacemos (...) vemos la posibilidad de extender por un año más con objetivos claros”* (Entrevistado 8).

Finalmente, algunos subsidios son dados de baja *“porque el equipo de seguimiento entendió que la familia no ha llevado un proceso positivo, de transformaciones, porque no ha habido voluntad, entonces ahí se solicita la baja”* (Entrevistada 1). De todas formas, *“cuando solicitamos una baja es lo último que hacemos, la baja del subsidio es lo último, porque no llegamos a ningún acuerdo, la familia no respondió en base a lo que habíamos acordado y tiene otra alternativa habitacional”* (Entrevistado 3) y esto se da con muy poca frecuencia.

A partir de lo mencionado anteriormente sobre las distintas rutas de salida se entiende que estas alternativas presentan algunas dificultades ya sea para el acceso o la permanencia de las familias de subsidio de alquiler. Para el acceso hay algunas soluciones habitacionales que requieren un sorteo, o ser propietario de un terreno, o un ingreso mínimo al que no llegan algunas familias, o cierta configuración familiar, como por ejemplo familias con hijos a cargo; en cambio, otras soluciones a las que es más fácil acceder luego la sostenibilidad puede resultar más complicada, ya sea porque requiere que la familia destine mucho tiempo para ella, como el caso de las cooperativas, o por la cuota que tiene que pagar. En este sentido, la Entrevistada 6 plantea que no existen muchas soluciones habitacionales definitivas *“para familias en estas condiciones, para familias con ingresos re limitados, donde hay muchos integrantes con muchas problemáticas, que quizás podrían pagar una mínima cuota de algo pero no pagar un alquiler todos los meses”*.

### 3.3 Los límites del subsidio de alquiler

En relación a este instrumento, en el discurso de varios de los entrevistados se manifiesta que *“el subsidio de alquiler no es el instrumento que más se adecua a las familias con precariedad habitacional, yo creo que aún no hemos podido establecer cuál es”* (Entrevistada 1) y que *“no son los subsidios de alquileres las respuestas, no es la respuesta a la problemática más extrema de lo que es la carencia de vivienda”* (Entrevistado 3). A pesar de esto, se entregan subsidios a familias que *“ya a priori sabemos que no es un instrumento que se adecua a su realidad, pero es un*

*instrumento que le permite salir a veces con prontitud de la emergencia habitacional*" (Entrevistada 1), lo cual resulta una problemática ya que se está destinando una solución habitacional transitoria a una familia que requiere de políticas que se ajusten a las necesidades que tiene para efectivamente mejorar su situación. En este sentido, Terra plantea que *"los sectores empobrecidos, particularmente el que conjuga miseria y exclusión, representan un fuerte desafío y reclaman políticas más complejas, integrales, interministeriales y multisectoriales para hacer posible la satisfacción real"* (Terra, 2009: 45). Esto es planteado por la Entrevistada 1, quien manifiesta que *"aún seguimos en el debe con políticas que sean más transversales y que realmente se trabajen todas las dimensiones que existen y que se identifican en una situación de precariedad, de vulnerabilidad socio-económica y habitacional"*. Por este motivo, es que resulta fundamental pensar nuevas políticas e instrumentos que tomen en cuenta la multidimensionalidad de la vivienda y la dimensión de esta problemática, ya que, en palabras de la Entrevistada 7 *"nos hemos cuestionado como programa en general, si no correspondería que presentáramos más [demandas] para que se sepa que el problema de la vivienda es real, porque no se presentan tantas como soluciones se requieren, se presentan muchísimo menos"*.

En este sentido, se están pensando diferentes alternativas, *"otros programas que se ajusten más a las realidades individuales"* (Entrevistada 1), que complementen las soluciones habitacionales existentes. Por un lado se plantea *"la creación de pensiones sociales en acuerdo con el MIDES, y que el MIDES se encargue de lo que es todo el seguimiento y el Ministerio da la vivienda"* (Entrevistada 1). Por otra parte, la implementación de *"subsídios parciales para aquellas personas, quizá como un escalón del subsidio porque hay gente que logra determinados grados de autonomía (...) para aquellas familias que pueden pagar un porcentaje del alquiler pero no la totalidad"* (Entrevistada 2).

El problema que se presenta al momento de pensar nuevos instrumentos, así como para la implementación de los que existen, es el de los recursos. *"Con recursos se puede actuar bien, mal o regular; sin ellos, aun las políticas mejor diseñadas carecen de impacto. Tener los recursos necesarios no es suficiente. Pero es imprescindible"* (Nahoum, 2013: 21). Esta dificultad de falta de recursos es manifestada en el discurso de algunos entrevistados en relación a la contratación de recursos humanos, en este sentido plantean que actualmente hay *"más o menos 4 o 5 en el entendido que no es solo para el subsidio"* (Entrevistada 2), lo cual es reafirmado por la Entrevistada 1, quien manifiesta que los técnicos *"tienen que atender todo, la inscripción, la atención al público, por eso somos pocos"*, además del seguimiento de las familias que no están en el marco de convenios o acuerdos. Por este motivo es

que se definió como estrategia *“que se trabaje a través de los convenios, porque tienen equipos de seguimiento, había la posibilidad de que el Ministerio pueda hacer un seguimiento de los equipos, no de las personas”* (Entrevistado 3).

### 3.4 Acciones afirmativas

El instrumento subsidio de alquiler se concibe como una medida afirmativa dirigida a *“los sectores cuya condición estructural y situación actual les impiden cumplir con los requisitos generales de los programas vigentes”* (Terra y Giudice, 2010: 2), con el fin de que los mismos accedan y permanezcan en soluciones habitacionales adecuadas. En este sentido, se concibe que *“La acción afirmativa reconoce la existencia de desigualdades sociales. Su concepción está ligada a la eliminación de la discriminación y el fomento de oportunidades para todos los grupos que conforman una sociedad”* (Olaza, 2011: 14-15), en el caso del subsidio el fomento de las oportunidades está dado por la atención de *“aquellos hogares vulnerables que no tienen acceso a otro programa que esté vigente, por su situación socio-económica, étnica, de género, o lo que fuera que le impide acceder a estos programas”* (Entrevistada 2).

De acuerdo con Olaza, *“la acción afirmativa no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino como un mecanismo transitorio para reducir las disparidades, en particular en el acceso a educación, empleo, vivienda, fondos públicos y representación política”* (Olaza, 2011: 14), lo cual concuerda con la característica de transitoriedad del subsidio, enfocado en el acceso de soluciones habitacionales definitivas luego de que el mismo finaliza.

De todas formas, es necesario considerar que las acciones afirmativas son aquellas *“soluciones dirigidas a corregir los resultados inequitativos de los acuerdos sociales, sin afectar el marco general que los origina”* (Fraser, 1997: 38). Esta idea coincide con el planteo de Terra, en el sentido que

*“Los diversos modelos implementados hasta el presente -aún en los rubros y etapas más exitosas-, si bien mejoraron la calidad de vida de las clases trabajadoras, no lograron alterar la desigualdad estructural ni eliminaron la condición del asistido (en realidad acreedor de políticas y programas de protección y bienestar) como mero beneficiario de dádivas y servicios”* (Terra, 2009: 34).

En este sentido, cuando se hace referencia a acciones afirmativas resulta ineludible tener en cuenta que los programas focalizados en la pobreza ocasionan una

estigmatización de estas poblaciones, que son diferenciadas de aquellos que acceden a prestaciones y programas por su condición de trabajadores en el marco de políticas universales, debido a que para los primeros “*se presta como asistencia lo que se debe por derecho*” (Terra, 2009: 40).

A pesar de estos problemas que presenta la aplicación de acciones afirmativas se considera que son necesarias como forma de caminar hacia la equidad, pero para un mejor efecto de las mismas resulta fundamental que se encuentren articuladas con políticas universales e integrales que permitan eliminar, o al menos reducir significativamente las desigualdades.

### 3.5 El empleo y la vivienda

Para pensar el acceso a la vivienda es necesario considerar la categoría de trabajo, dado que el acceso a la misma, por la modalidad que sea, “*supone o requiere recursos económicos y una fuente suficiente y no ocasional para proveer la permanencia*” (Terra, 2009: 42), de forma que las familias “*tienen que tener algún ingreso que puedan sostener y también puedan pagar lo que es los compromisos inherentes al sustento de la vivienda, si no pueden hacer eso no pueden ingresar al subsidio de alquiler*” (Entrevistado 3).

En palabras de la Entrevistada 2, “*en el recorrido histórico que hemos tenido me parece que el empleo es el soporte de las personas*”, pero el acceso al empleo para estas familias está determinado por las características que este ha asumido en la actualidad. En las últimas décadas se ha producido un cambio en las fuentes de empleo, perdiendo relevancia la industria y el Estado como empleadores y tomando importancia los servicios personales (Kaztman, 2008), también con un aumento del mercado informal y el subempleo (Terra, 2009). Muchas de las familias que acceden al subsidio, especialmente aquellas con jefatura femenina, cuentan “*con trabajos formales pero son empresas de seguridad o empresas de limpieza donde sus ingresos son muy magros y no pueden proyectarse mucho, o trabajo informales en limpiezas*” (Entrevistado 8).

Otro de los aspectos importantes a tener en cuenta en relación al empleo es “*el aumento de las brechas en cuanto a la cantidad y calidad de las oportunidades de empleo para personas con distintos niveles de calificación*” (Kaztman, 2008: 50), por lo cual la capacitación resulta fundamental para acceder a empleos de mejor calidad y con mejores salarios. En este sentido, algunos entrevistados plantean el tema de la capacitación para que las familias puedan crecer económicamente.

A pesar de que la mayoría de los entrevistados acuerdan que mejorar las condiciones laborales de estas familias es fundamental para incrementar sus ingresos y mejorar su situación económica, de acuerdo con la Entrevistada 1 *“no tenemos un convenio con el Ministerio de Trabajo, es un gran debe. Inclusive en las mesas que se ha participado con el tema de los Programas Prioritarios el Ministerio de Trabajo es como un gran ausente”*.

Dado las características que ha asumido el mercado laboral, de acuerdo con Terra surge *“el imperativo de repensar las formas de solidaridad y de bienestar más allá del eje trabajo, desde un criterio que, incluyéndolo, permita dar cuenta de la complejidad y heterogeneidad de los desafíos actuales”* (Terra, 2009: 35). Esto se vincula con lo planteado anteriormente en relación a las acciones afirmativas en el sentido que se deben plantear políticas universales que incluyan componentes afirmativos desde una postura de derechos, cuyo objetivo sea la equidad, y que los mismos tengan en cuenta las características actuales del mercado de trabajo.

### 3.6 Un abordaje integral

Como fue mencionado anteriormente, es necesaria la implementación de políticas integrales para la atención de los sectores que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, esto se vincula con el enfoque de Derechos Humanos, el cual plantea la indivisibilidad de los derechos, y por tanto la imprescindible integralidad en el abordaje de los mismos.

En relación al trabajo con las familias que acceden al subsidio de alquiler, se plantea desde el discurso de algunos entrevistados la necesidad de *“que cada uno de los equipos pueda realizar un abordaje integral”* (Entrevistado 8) dado que se considera que *“si nosotros adjudicamos el componente habitacional y no va en forma sincronizada con el trabajo en otras dimensiones, el componente por sí mismo habitacional no le resuelve”* (Entrevistada 1). Esto se vincula con lo planteado por Flores (2012), en el sentido que la sostenibilidad de las soluciones habitacionales depende de otros factores, como son el trabajo, la salud, o la educación.

De esta forma, la vivienda no se considera un componente separado del resto, sino que se encuentra relacionado con otros aspectos de la vida de las familias, por lo que *“si el componente habitacional está pero no está el trabajo, la salud, la educación, pasa a ser un instrumento en solitario que no, que levanta transitoriamente la situación”* (Entrevistada 1). Es así que se concibe al subsidio de alquiler como *“un instrumento que permite trabajar el proceso familiar, y que permite trabajar el*

*componente habitacional en correlación a otros componentes, esa es la gran ventaja*” (Entrevistada 1), dado que las *“familias con las que trabajamos que en realidad necesitan acompañamiento mucho más allá de la vivienda”* (Entrevistada 6).

Como ejemplo, se plantea la intervención en relación a los ingresos económicos como forma de fortalecer la sostenibilidad de la solución habitacional, en este sentido, se trabaja en ciertos aspectos *“que van desde un punto de vista de derechos (...) eso lleva por ejemplo a trámites de tenencia para después generar una retención, la asignación familiar, la tarjeta del MIDES, puede ser todo el tema de INDA”* (Entrevistado 4), lo cual implica la coordinación con diferentes organismos estatales.

A pesar del reconocimiento de la importancia del abordaje integral se estima que falta avanzar en ese sentido, en palabras de la entrevistada 2, *“lo que nos falta, me parece, con este instrumento es que sea un instrumento que sea acompañado con otras políticas que acompañen, Ministerio de Trabajo, Salud”*. Se plantea que la implementación de los Programas Prioritarios ha impulsado una *“cultura interinstitucional”* (Entrevistada 1), lo que se relaciona con lo estipulado en su momento por el Plan de Equidad, en el sentido que es necesaria la *“Integralidad de la intervención pública, que implica reconocer las actuaciones estatales sectoriales o en áreas específicas pero con importantes grados de articulación entre sí* (Plan de Equidad, 2007: 18). Varios de los entrevistados, especialmente aquellos que trabajan en programas que tienen convenio con el Ministerio de Vivienda, y que por lo tanto realizan acompañamiento de las situaciones familiares, acuerdan que en la intervención que se efectúa desde estos programas el subsidio de alquiler implica para estas familias, además del acceso a una vivienda en sí misma, la posibilidad de *“poder trabajar otras cosas a partir de que la gente está en un lugar más digno”* (Entrevistada 7), lo cual se condice con los objetivos del subsidio en el sentido que se plantea como *“un instrumento que posibilite que la familia vaya levantando restricciones, es decir, (...) que sea un instrumento habitacional que le permita a la familia generar transformaciones en su proyecto familiar”* (Entrevistada 1).

Se plantea que *“intervenir desde la integralidad, eso implica un gran desafío porque implica una mayor rigurosidad en las competencias técnicas”* (Entrevistada 1) de todos los involucrados, y en este sentido, se plantea como un aspecto fundamental *“brindar otras respuestas desde las políticas (...) [para que la persona como sujeto] de derecho pueda apropiarse de esto y que pueda ir creciendo en pos de mayor autonomía”* (Entrevistado 8) por medio de *“planes de acción integrales, orientados con criterios de justicia y equidad”* (Gainza en Dede, 2011: 9).

### 3.7 La intervención en lo social

En relación con la integralidad del abordaje de las situaciones se encuentra la concepción de la intervención en lo social en la realidad actual que se presenta como compleja, dando *“cuenta de una serie de problemáticas y temas que se hacen inmediatamente transversales y sobrepasan la especificidad de cada institución, desde su comprensión y explicación hasta el sentido de la intervención”* (Carballeda, 2007: 264). Esto se expresa en los diferentes acuerdos y convenios que tiene el MVOTMA en relación al subsidio de alquiler, en los cuales *“el acompañamiento en los convenios los hace o INAU, o MIDES, ahí tenés un porcentaje altísimo de subsidios que hoy tenemos a través de convenios”* (Entrevistada 2). La entrevistada 1 reconoce que por medio de *“un acompañamiento y una intervención mucho más interinstitucional, interdisciplinaria e intersectorial los logros van a ser diferentes, lo que pasa es que seguimos con ese debe”* (Entrevistada 1).

Dado que el MVOTMA tiene convenios con diferentes organismos, cada uno con su especificidad, desde los cuales se realiza el trabajo con las familias, la intervención depende de los mismos *“algunos hacen quincenal, otros mensual, hacen informes del proceso, de como vienen trabajando y un plan de trabajo”* (Entrevistada 2), que no incluye solo la dimensión habitacional sino que se trabaja sobre otros aspectos de la vida de las familias. Para aquellos que accedieron al subsidio directamente por el MVOTMA o por el MRREE *“la realidad es que hemos tenido muchísimas dificultades para poder hacer un acompañamiento serio (...) no ha sido un acompañamiento real en lo que respecta a las áreas de bienestar que hacen a la familia”* (Entrevistada 2). Esta dificultad es manifestada por otros entrevistados, quienes identifican la falta de recursos humanos como uno de los principales obstáculos para llevar a cabo *“un acompañamiento que sea sistemático, que pueda ser de proximidad con estas familias”* (Entrevistada 2) dado que *“nosotros (...) si tenemos 300 [familias] son 100 para cada uno y no podemos trabajar con 100 personas todos los meses, cada 6 meses cuando mucho le tomamos entrevista, no tenemos sistemático”* (Entrevistado 3). Por este motivo, y reconociendo la importancia del trabajo y acompañamiento de las familias para la sostenibilidad de este instrumento, se plantea *“que se pase todo a convenio para que nosotros no tengamos tanta saturación de trabajo, no podamos trabajar con la familia, la familia merece por lo menos que haya un trabajo sistemático, lo cual no le estamos brindando”* (Entrevistado 3).

A partir de que el subsidio se implementa a través de los convenios y acuerdos, desde el MVOTMA se coordina con los equipos de las otras instituciones que derivan y

trabajan con las familias, para lo cual en algunos casos se forma una “*comisión interministerial entre los organismos, donde hay un representante del Ministerio y un representante del otro organismo. La idea es discutir, si bien el otro organismo ya trae procesada la demanda, la idea es discutir las situaciones*” (Entrevistada 2). En este sentido, se considera el planteo de Carballada en cuanto “*la intervención da cuenta de una importante capacidad para articular y generar diálogos entre diferentes instancias, lógicas y actores institucionales*” (Carballada, 2007: 265). De acuerdo con el discurso de los entrevistados existen algunas diferencias en lo que refiere al diálogo que se mantiene con los técnicos del MVOTMA, de esta forma, algunos plantean que “*la comunicación es súper fluida, con nuestras referentes en el Ministerio de Vivienda, cada 15 días sistemáticamente estamos discutiendo todas las situaciones y ahí planteamos diferentes cosas*” (Entrevistado 8), mientras que otros señalan una dificultad en “*la capacidad de diálogo entre el Ministerio y nosotros, que muchas veces cuesta entender, ellos tienen como la visión concreta*” (Entrevistada 6) del subsidio y la dimensión habitacional “*y cuesta integrarlo a esta otra visión que es la de nuestro trabajo donde están todas las otras dimensiones de la vida de la familia que no es solo la solución habitacional*” (Entrevistada 6). A pesar de las dificultades que se presentan, se plantea que “*Siempre tener la mirada del Ministerio para el otro es fructífera porque es una mirada más desde lo habitacional, y la orientación de los programas que hay, de las posibilidades. Y para nosotros tener la mirada de los equipos también*” (Entrevistada 2).

De acuerdo con Carballada, para el abordaje transversal de las políticas se “*requiere de una aproximación al conjunto de problemas, necesidades, padecimientos y expectativas experimentados por una persona. Surge entonces en este punto la importancia de acceder a la trayectoria, historia de vida, potencialidades y perspectivas del sujeto*” (Carballada, 2007: 269). En este sentido, los entrevistados plantean que se indaga en “*la trayectoria habitacional que tuvo la familia, la situación educativa, la situación de salud*” (Entrevistada 2), “*la composición del núcleo familiar, los vínculos familiares entre ellos (...) situación sanitaria*” (Entrevistado 3), “*sobre todo el proyecto habitacional que tenga la familia y las potencialidades que vos veas para que puedan cumplir con ese proyecto*” (Entrevistado 3), con el fin de definir las estrategias de trabajo con las familias, así como los aspectos que se van a abordar en la intervención. Vinculado a esto, se destaca que el subsidio de alquiler “*es un instrumento que le permite trabajar el proceso*” (Entrevistada 1), no siendo una intervención aislada.

La intervención planteada desde el instrumento subsidio de alquiler se relaciona con “*cómo la familia se ha insertado en esa nueva vivienda, si ha mejorado o*

*no su calidad de vida”* (Entrevistada 1) pero no solo en relación al componente habitacional, sino que también se interviene sobre otros aspectos, por ejemplo, en relación al empleo, a la capacitación, a la educación de los niños y niñas, un *“seguimiento que es de otros aspectos (...) más de los cuidados, de la salud, de todas las otras dimensiones que no tienen que ver con la vivienda”* (Entrevistada 6). De este modo, *“la intervención en los escenarios actuales se puede orientar hacia la reparación, hacia la recuperación de capacidades y habilidades que fueron posiblemente obturadas por las circunstancias que generaron la desigualdad”* (Carballeda, 2007: 268), especialmente enfocada en la capacitación y el empleo, por su relación con el acceso a soluciones habitacionales definitivas.

A pesar de considerar la relevancia de la intervención vinculada a las políticas sociales como forma de *“marcar caminos en la recuperación de ciudadanías o en relación a posibilidades de reconstrucción de éstas”* (Carballeda, 2007: 269), se reconoce que *“el acompañamiento familiar es muy importante pero tampoco hay que ponerlo todo en el acompañamiento familiar”* (Entrevistada 1), en el sentido que este debe estar inscripto en políticas sociales integrales que se adecuen a las realidades familiares, enmarcadas en una perspectiva de Derechos Humanos, y cuyo fin sea la equidad social. Aquí la intervención también tiene un rol fundamental, ya que se constituye en *“un lugar de construcción de nuevas preguntas, un espacio desde donde se construye agenda pública, teniendo en cuenta las dimensiones de lo micro en lo macro-social”* (Carballeda, 2007: 270). En este sentido, uno de los entrevistado plantea que *“hay algo que tenemos pendiente, (...) es generar un espacio de discusión (...), para poder contar con insumos y pensar nuevas políticas y llevar propuestas, porque es la idea, tenemos esta política pero poder ir mejorando la herramienta cada vez más”* (Entrevistado 8).

## Reflexiones finales

Como fue mencionado en este trabajo, la vivienda es considerada un Derecho Humano en numerosos acuerdos y pactos internacionales, así como en la Constitución de la República y la Ley de Plan Nacional de Viviendas, pero a pesar de esto se observa que la misma no es de fácil acceso para grandes sectores de la población, quienes deben buscar estrategias para asegurarse un lugar donde vivir, y aún de esa forma en ocasiones las condiciones de la vivienda a la que acceden están muy por debajo de lo aceptable, en términos de confort y de calidad de los materiales. Para comprender el motivo por el cual, a pesar de ser considerada un Derecho Humano, es tan desigual el acceso a la vivienda, es necesario tener en cuenta que la misma, a su vez, es una mercancía, por lo cual existe una contradicción muy difícil de saldar ya que hay dos derechos que entran en rivalidad, por un lado el derecho a una vivienda digna, y por otro el derecho a la propiedad privada, lo cual en una sociedad capitalista significa que el segundo tiene predominancia sobre el primero.

Al constituirse la vivienda en una mercancía se desarrolla un mercado vinculado a su acceso, el mercado inmobiliario, que implica que las personas que deseen acceder a una solución habitacional deban contar con ciertos ingresos que les permitan hacer frente al precio de la misma. Las familias que ingresan al subsidio de alquiler, a pesar de que la mayoría cuenta con trabajo, tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, razón por la cual no tienen posibilidades de acceder a una vivienda ni por el mercado, ni por medio de la mayoría de los programas del Estado, que también establece precios fuera del alcance de los sectores más vulnerables. Dado que los ingresos constituyen un factor clave para el acceso y permanencia de la vivienda resulta fundamental considerar las políticas de empleo como complementarias a las políticas habitacionales. De todas formas, se considera que son necesarias políticas de vivienda que trasciendan el aspecto económico, de manera que se haga efectivo el derecho a la vivienda digna, más allá de la situación económica de la familia, lo cual implica concebir a la política de vivienda también como política social.

El Estado, con sus intervenciones por medio de la política social define el acceso a la vivienda, ya sea favoreciéndolo o dificultándolo (por acción u omisión), de lo cual el Estado uruguayo ha dado durante su devenir muestras en ambos sentidos. En la actualidad, de acuerdo por lo definido por el gobierno a través del Plan Quinquenal y de diferentes documentos que expresan su orientación, el acceso a la vivienda para los sectores más vulnerables es un tema de interés, esto se observa en diferentes instrumentos desarrollados en los últimos años. De todas formas, aún es

necesario continuar profundizando en este aspecto, un ejemplo de esto es la asignación de recursos. En este sentido, es necesario destacar que una de las dificultades que presenta el subsidio de alquiler para su instrumentación es la falta de recursos humanos, lo que ocasiona que los técnicos que trabajan allí tengan que realizar múltiples tareas.

En relación al instrumento de estudio específico hay varios aspectos que es necesario considerar. Por un lado, destaca la característica de focalización del subsidio de alquiler, y en este sentido es importante tener en cuenta las ideas desarrolladas anteriormente en relación a las consecuencias de la focalización, así como lo planteado por los entrevistados. Más allá de los aspectos generales de la focalización, vale la pena mencionar que el acceso a este instrumento no se encuentra bien delimitado, lo que deja a criterio de los técnicos el acceso de las familias al mismo, lo cual se considera que es un problema al momento de pensar en políticas orientadas hacia la equidad. Si se tiene en cuenta que hay familias que cumplen con los criterios y aún así no acceden al instrumento mientras que otras que no los cumplen sí acceden, surge la interrogante de ¿cuáles son, en última instancia, los aspectos que determinan el acceso de las familias al subsidio de alquiler? Claramente, cumplir con los criterios de acceso no es lo más importante. El problema que se manifiesta a partir de esta indefinición es que no hay garantías para las familias que se presentan al subsidio, ni para los técnicos que derivan al mismo, lo cual genera incertidumbres.

Asimismo, al no estar bien definido el criterio de acceso de las familias al instrumento, se producen situaciones como las mencionadas por varios entrevistados, quienes manifiestan que hay familias que obtienen el subsidio de alquiler aun cuando se considera que no es un instrumento que pueda mejorar a largo plazo su situación ya que no se ajusta a la situación familiar. Esto tiene varias consecuencias negativas sobre las familias, siendo una de ellas la frustración que genera acceder a un instrumento para mejorar sus condiciones de vida y cuando este finaliza volver a la misma situación que antes. Además, refuerza el lugar de incapacidad de la familia, ya que recae en ella el hecho de no haber logrado acceder a otra solución habitacional ya que no cumplen con los criterios de acceso que se establecen, cuando en realidad son las políticas las que no son adecuadas a las realidades familiares. En este sentido, resulta importante señalar que el MVOTMA, como organismo rector de políticas habitacionales debe asumir la definición de los instrumentos necesarios para el acceso y permanencia de las familias más vulnerables a una solución habitacional adecuada con el fin de garantizar el derecho a la vivienda digna para toda la población, de lo cual se encuentra todavía muy lejos.

Por otra parte, es necesario destacar que al establecerse un monto de alquiler que se cubre con el subsidio, esta herramienta se encuentra muy ligada a los precios que define el mercado. En la actualidad el monto del subsidio de alquiler es de \$9943, lo cual significa que las familias están limitadas en la búsqueda de vivienda. De acuerdo con el discurso de los entrevistados, en general las familias acceden a viviendas ubicadas en la periferia, y los que consiguen alquilar en el centro lo hacen ya sea pagando una diferencia o alquilando apartamentos más chicos. Esto refuerza el desigual acceso de las personas a la ciudad, dado que en general, los barrios en los que se radican los sectores más pobres (y muchas de las familias que acceden al subsidio de alquiler) son los que cuentan con menos servicios e infraestructura y de menor calidad. Es así que el problema del acceso a la vivienda no es solo eso, sino que involucra otras dimensiones de la vida de las personas. Una política habitacional enfocada hacia la equidad debería tener en cuenta estos aspectos.

Otro punto a considerar es que al ser un instrumento transitorio, para que sea efectivo se debe trabajar con las familias la salida definitiva, ya que de no encontrarse puede suceder que las mismas regresen a su situación previa, o que el subsidio se tenga que continuar extendiendo, ambas alternativas que discuten la efectividad del mismo. En este sentido, a pesar de que no se cuenta con datos sobre el acceso a la vivienda definitiva de las familias que finalizan con el subsidio de alquiler, a partir de las entrevistas realizadas se entiende que son muy diversas las soluciones a las que se accede, algunas dentro de las ofrecidas por el MVOTMA u otros organismos públicos y otras vinculadas a las redes primarias. Un aspecto a destacar es que la solución habitacional que algunos entrevistados manifiestan como la más adecuada a las características de las familias, el alquiler con opción a compra, es una alternativa que no se encuentra siempre disponible ya que funciona por medio de llamados y existen pocos cupos en relación a la demanda.

También en relación a la ruta de salida cabe mencionar que, por lo que se recoge de las entrevistas realizadas, un factor importante es el acompañamiento que puedan tener las familias. Es así que aquellas que accedieron al subsidio de alquiler por medio de un convenio o acuerdo, y por lo tanto cuentan con un equipo de acompañamiento, tienen menos dificultades para acceder a una solución habitacional definitiva ya que se van trabajando otros aspectos de su situación, lo que desde el instrumento llaman las “restricciones” que impiden el acceso a los programas estándar del MVOTMA, por ejemplo el acceso al mercado laboral o la capacitación. Reconociendo esto, desde el Ministerio se modificó el acceso de las familias al subsidio, comenzando a otorgarse el instrumento solo a través de convenios o

acuerdos. Esto da cuenta de la flexibilidad del instrumento, que permite ir modificándose a medida que se considera necesario.

Retomando la concepción de la vivienda como un Derecho Humano resulta de gran relevancia la noción de que los derechos son indivisibles, es decir, que son complementarios e interdependientes, el cumplimiento de todos los Derechos Humanos es igualmente importante, de esta forma, el enfoque sobre los mismos debe tener en cuenta su interrelación. El abordaje de las situaciones familiares de forma integral implica que los diferentes organismos estatales se encuentren comunicados entre sí, en oposición a la fragmentación que existe en muchas ocasiones en relación a las políticas sociales. Con la implementación del subsidio por medio de convenios y acuerdos con otras instituciones se está realizando un esfuerzo en este sentido, en algunos casos con mejores resultados que en otros ya que se encuentra más sistematizado (por ejemplo, con INMUJERES se mantienen instancias de intercambio quincenalmente).

Por último, resulta importante reflexionar en torno a la vinculación del Trabajo Social con los temas abordados. Por un lado, es necesario tener en cuenta que muchos de los técnicos que trabajan en la implementación del subsidio de alquiler son trabajadores sociales, o estudiantes de trabajo social (por medio de las pasantías de Pro-Fundación para las Ciencias Sociales). También los equipos de los organismos que tienen convenios y acuerdos con el MVOTMA están conformados por trabajadores sociales junto con profesionales de otras áreas. En este sentido, el Estado y las políticas sociales son un lugar privilegiado para la inserción de los trabajadores sociales, esto es un punto importante a tener en cuenta ya que constituye el marco desde donde se interviene. El trabajo que se realiza desde el Estado *“tiene dimensiones de control social”* (Iamamoto, 2002: 99) pero a su vez la intervención de los trabajadores sociales debe estar orientada hacia la *“efectivización de los derechos, a la construcción de una cultura de lo público, al ejercicio de las prácticas democráticas a partir de las microexperiencias de la vida cotidiana”* (Iamamoto, 2002: 99). La orientación que se le imprima a la intervención va a estar dada por el propio profesional, que cuenta con cierta libertad en su accionar a partir de su posicionamiento ético-político.

En el ejercicio de la práctica profesional, principalmente cuando se trabaja desde instrumentos focalizados, es necesario no perder de vista la concepción de Derechos Humanos, en el sentido de desarrollo de la ciudadanía de las personas con las que se trabaja. Desde el Trabajo Social resulta fundamental la constante reflexión sobre la propia intervención, cuidando no caer en el asistencialismo o en la concepción de la política social como una “ayuda”.

En este sentido, la intervención desde la política habitacional, para que se logre mejorar las condiciones de vida de las personas, debe concebirse como una política social integral, orientada por la noción de ciudadanía, teniendo como horizonte la equidad y la justicia social como forma de revertir las desigualdades que se manifiestan en la sociedad actual.

## Bibliografía

- Baráibar, Ximena (2003) *Las paradojas de la focalización*. Fichas de Políticas Sociales. Montevideo: UR/FCS/DTS.
- Berdía, Adriana y Terra, Carmen (2006) “Anotaciones para una política que atienda a la segmentación social y la segregación residencial” en *Consulta técnica sobre reforma social*. Montevideo: OPP- MIDES.
- Cabrera, Mariana (2013) “Vivienda y hábitat” en Rojido, Emiliano y Gonnet, Diego y Terra, Francisco y Silveira, Milton, coord. *Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social*. Montevideo: MIDES: Presidencia de la República- OPP, pp. 135-160.
- Calvo, Juan José (2013) “Contexto demográfico y económico” en Rojido, Emiliano y Gonnet, Diego y Terra, Francisco y Silveira, Milton, coord. *Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social*. Montevideo: MIDES: Presidencia de la República- OPP, pp. 23-36.
- Calvo, Juan José (2013) “Ingresos, desigualdad y pobreza” en Rojido, Emiliano y Gonnet, Diego y Terra, Francisco y Silveira, Milton, coord. *Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social*. Montevideo: MIDES: Presidencia de la República- OPP, pp. 39-56.
- Filgueira, Fernando (1999) “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en Melo, Marcus André. *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco: Massangana, pp. 73-109.
- Filgueira, Fernando y Lijtenstein, Sergio (2006) “La izquierda y las políticas sociales: desafíos y encrucijadas” en ICP. Observatorio Político. Informe de Coyuntura N° 6. *¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, pp. 59-68.

- Fleury, Sonia (1997) “La naturaleza del Estado capitalista y de las políticas públicas” en Fleury, Sonia. *Estados sin ciudadanos: seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial. pp. 7-72.
- Fleury, Sonia y Molina, Carlos (2000) “Modelos de protección social” en Banco Interamericano de Desarrollo-INDES *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington: INDES
- Fraser, Nancy (1997) “Redistribución y reconocimiento” en Fraser, Nancy. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Bogotá: Siglo del Hombre: Universidad de los Andes, pp. 17-52
- Giorgi, Víctor y Rodríguez, Alicia y Rudolf, Susana (1995) “Hábitat y calidad de vida: un enfoque psicológico” en *Revista Aportes*, mayo-setiembre, Vol. 2 (núm. 2), pp. 5-9.
- González, Gustavo y Nahoum, Benjamín (2011) *Escritos sobre los sin tierra urbanos. Causas, propuestas y luchas populares*. Montevideo: Trilce.
- Harvey, David (1977) *Urbanismo y desigualdad social*. Sexta edición. Madrid: Siglo XXI.
- lamamoto, Marilda y Sánchez, Daniela (2002) “Intervención profesional frente a la actual cuestión social” en Severini, Sonia, coord. *Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar desechables o promover inclusión*. Buenos Aires: Espacio Editorial, pp. 91-126.
- Kaztman, Ruben (2008) “Territorio y empleo: circuitos de retroalimentación de las desigualdades en Montevideo” en *Prisma. Revista Semestral de Ciencias Humanas*, noviembre, (núm. 23), pp. 49-73.
- Machado, Gustavo (2002) *Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Pobreza urbana, políticas habitacionales y participación social*. Montevideo: UFRJ-CFC-ESS: UR-FCS-DTS.
- Midaglia, Carmen (1995) “Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa” en *Fronteras*, (núm. 1), pp. 55-82.

- MIDES- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2007) *Plan de Equidad*. Montevideo: IMPO.
- MVOTMA (2011) “Mi lugar entre todos. Diversificar, incluir, innovar” en *Vivienda Popular*, (núm. 21), pp. 7-17.
- Nahoum, Benjamín (2013) “La dialéctica entre lo posible y lo necesario: Cien meses de política de vivienda del Frente Amplio” en *Contrapunto: Debates en movimiento*, (núm. 3), pp. 13-22.
- Olaza, Mónica (2011) “Acciones políticas afirmativas: ¿un desafío para re-pensar la integración social?” en *I Congreso Uruguayo de Sociología*. Acceso CD 35: 1309026059\_(PONENCIA) MONICAOLAZA.pdf
- Portillo, Álvaro (1988) *Ciudad y conflicto: un análisis de la urbanización capitalista*. Montevideo: Del Taller- Compañero.
- Presidencia de la República- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009) *De la emergencia a la equidad: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)*. Montevideo: Uruguay Social.
- Sautu, Ruth y Boniolo, Paula y Dalle, Pablo y Elbert, Rodolfo (2005) *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Terra, Carmen (2009) “Institucionalidad de las políticas públicas y transformación social progresista” en Aquín, Nora y Caro, Rubén, comp. *Políticas públicas, derechos y Trabajo Social en el Mercosur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Terra, Carmen y Giudice, Inés (2010) *Atención Primaria Habitacional*. Documento interno- MVOTMA.
- Valles, Miguel (1997) *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

- Ziccardi, Alicia (2001) “Las ciudades y la cuestión social” en Ziccardi, Alicia, comp. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 85-126.

### Fuentes informáticas

- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006) *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana* [En línea] Disponible en: <[http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci\\_Repetto.pdf](http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf)> [acceso 16/07/2014].
- Carballada, Alfredo (2007) “Problemáticas sociales complejas y políticas públicas” en *Revista CS* [En línea], mayo, (núm. 1) Disponible en: <[http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista\\_cs/article/view/409/409](http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/409/409)> [acceso 27/08/2015].
- Dede, Graciela *Desc+ A y derecho a la vivienda* [En línea] Disponible en: <[http://issuu.com/dnpsmides/docs/desc\\_06](http://issuu.com/dnpsmides/docs/desc_06)> [acceso 12/03/2014].
- Flores, Ana (2012) “La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos” en *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, pp. 209-234 [En línea] Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409031725/gthi2-11.pdf>> [acceso 26/03/2014]
- Kaztman, Ruben et al. (2004) *La ciudad fragmentada: Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo* [En línea] Disponible en: <[http://www.ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/ciudad\\_fragmentada.pdf](http://www.ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/ciudad_fragmentada.pdf)> [acceso 23/07/2014].
- Midaglia, Carmen (2005) *La reforma social en Uruguay: entre la tradición y la modernización ingenua* [En línea] Disponible en: <[http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material/Midaglia\\_\\_2005\\_%5B1%5D.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material/Midaglia__2005_%5B1%5D.pdf)> [acceso 24/06/2014].

- MVOTMA *Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009* [En línea] Disponible en: <<http://www.fecovi.coop/documentos/documentos/PlanQuinquenal20052009.pdf>> [acceso 11/02/2014]
- MVOTMA *Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014* [En línea] Disponible en: <<http://www.mvotma.gub.uy/el-ministerio/trasparencia/plan-quinquenal-2010-2014/item/10002710>> [acceso 11/02/2014]
- Plan Juntos *Sobre el plan* [En línea] Disponible en: <<http://www.juntos.gub.uy/sobre-el-plan>> [acceso 05/08/2015].
- Poder Legislativo- República Oriental del Uruguay *Constitución de la República*. Texto vigente de 1997 [En línea] Disponible en: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const997.htm>> [acceso 15/08/2014].
- Poder Legislativo- República Oriental del Uruguay *Ley 13.728 Plan Nacional de Viviendas* [En línea] Disponible en: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=13728&Anchor=>>> [acceso 19/03/2015].

# ANEXOS

Pauta de entrevista para técnicos referentes del MVOTMA:

- ¿Cuándo y en qué marco se creó el subsidio de alquiler?
- ¿Cuáles son los objetivos del mismo?
- ¿Cuántos técnicos trabajan para el instrumento? ¿De qué disciplinas son?
- ¿Cuáles son los requisitos de ingreso?
- ¿Cómo se realiza la selección de las familias que acceden al subsidio?
- ¿Cuántas familias han accedido al subsidio?
- ¿De cuánto es el monto del subsidio de alquiler?
- ¿Qué tipo de seguimiento se realiza?
- El Ministerio de Vivienda tiene convenios con otros organismos del Estado en relación a este instrumento ¿con quiénes tiene convenio y cómo funcionan los mismos?
- El subsidio es una medida transitoria ¿cuáles son las soluciones habitacionales a las que acceden las familias luego de finalizado el mismo?
- ¿Se continúa trabajando con las familias luego de finalizado el subsidio?
- En su opinión, ¿cuáles son las ventajas y desventajas que tiene el instrumento?

Pauta de entrevista para técnicos referentes de los convenios:

- ¿Qué antigüedad tiene usted en Servicio de Abordaje Familiar/INMUJERES/ETAF?
- ¿Con cuántas familias que accedieron al subsidio de alquiler ha trabajado en ese tiempo?
- ¿Cuáles son los aspectos más relevantes a considerar a la hora de derivar a las familias con las que trabaja al subsidio de alquiler? Los que establece el MVOTMA y los que usted considera.
- ¿Qué objetivos se plantea al momento de derivar a una familia al subsidio de alquiler?
- ¿Cómo se realiza el seguimiento?
- ¿Cuáles cree que son las potencialidades y debilidades de las familias que han accedido al mismo?
- ¿De cuánto es el monto del subsidio de alquiler? ¿Las familias acceden fácilmente a una vivienda? ¿En qué barrios les permite alquilar?
- ¿Sucede generalmente que las familias se muden cuando acceden al subsidio? ¿Cómo es su adaptación al barrio?
- A su parecer ¿qué ventajas y desventajas identifica en el subsidio de alquiler?
- ¿Cuáles son las soluciones habitacionales a las que acceden las familias luego de finalizado el subsidio?
- ¿Se continúa trabajado con las familias luego de finalizado el subsidio?