

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

**La pobreza de las políticas sociales en relación
a la vivienda: las respuestas públicas y la
intervención de Techo Uruguay**

Silvia Alessandra Techera Posadas
Tutor: Gustavo Machado

2017

Glosario

BID- Banco Interamericano de Desarrollo.

CCZ- Centro Comunal Zonal.

DINAGUA- Dirección Nacional de Aguas.

GDs- Gobiernos Departamentales.

INE- Instituto Nacional de Estadística.

MIDES- Ministerio de Desarrollo Social.

MSP- Ministerio de Salud Pública.

MVOTMA- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

MTOP- Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

ONG- Organización No Gubernamental.

OMS- Organización Mundial de la Salud.

OSC- Organización de la Sociedad Civil.

PIAI- Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

PMB- Programa de Mejoramiento de Barrios.

RAE- Real Academia Española.

RSE- Responsabilidad Social Empresarial.

UCC- Uruguay Crece Contigo.

UDELAR- Universidad de la República.

UTPMP- Un Techo Para Mi País. La organización ha modificado su denominación en varias ocasiones, en sus inicios fue UTPMP, luego Un Techo para Uruguay, posteriormente Un Techo, y en la actualidad se definen como Techo. Por eso en el texto se utilizarán las diferentes designaciones para referirse a la misma organización.

Contenido

Introducción	5
1.1: Aspectos teórico-metodológicos	7
Fundamentación del problema de investigación	7
1.2: Estrategia metodológica	8
Problema de investigación:	8
Pregunta de investigación:	8
Objetivo general de la investigación:	8
Objetivos específicos	8
Las dificultades para el acceso a la vivienda, ¿una constante en la historia? . 10	
2.1: Consideraciones acerca del origen de la cuestión social en el marco del proceso de industrialización en la clase obrera inglesa	10
2.2: Las modificaciones en el mercado de trabajo y su incidencia en las condiciones de vida de los individuos	14
2.3: Conceptualizaciones sobre políticas sociales	16
2.4: Estados del bienestar y derechos sociales	19
2.4.1: El Concepto de ciudadanía y los Estados del bienestar	20
2.5: Acercamiento a las concepciones de necesidades humanas.....	21
2.5.1: Necesidades humanas: mínimo “versus” básico.....	24
2.6: El contexto socio-histórico en Uruguay y las políticas sociales	26
3.1: Vivienda y emergencia habitacional	30
3.2: Déficit habitacional en Uruguay	33
3.3: La respuesta desde el Estado.	34
Programas habitacionales para sectores de bajos recursos en Uruguay.....	34
Programa de Mejoramiento de Barrios	35
Plan Nacional de Relocalizaciones.....	36
Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos.....	37
3.4: El abordaje de la emergencia habitacional desde la sociedad civil	38
3.4.1. Viviendas otorgadas por Techo	38
3.4.2: Características del proceso de asignación de viviendas de emergencia	42
3.4.3.: Asignación de viviendas de emergencia: ¿Quiénes trabajan para construirlas?	44
3.4.4.: ¿A qué familias están dirigidas las viviendas de Techo?	46
3.4.5: Las viviendas de Techo desde adentro, la perspectiva de las beneficiarias.....	49
3.4.6: A modo de cierre: revisión de las diferentes perspectivas recogidas en las entrevistas.	52

3.5: Consideraciones finales	53
Bibliografía consultada.....	55
Páginas web consultadas	58
Anexos	59

Introducción

El siguiente documento constituye la monografía final de grado para obtener el título de la Licenciatura en Trabajo Social -Plan 1992-, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El mismo tiene como objetivo general problematizar la situación de emergencia habitacional de los sectores que residen en viviendas de emergencia construidas por la Organización No Gubernamental (ONG) Techo -antes denominada Un Techo Para Mi País- y conocer cuáles son las posibilidades para alcanzar una solución habitacional definitiva en el marco de las políticas sociales vigentes.

La investigación se centrará en indagar las posibilidades de acceso a la vivienda que tiene la población beneficiaria de las “cabañas” otorgadas por Techo. La misma pretende cuestionar la situación de precariedad que viven muchas familias de diferentes asentamientos y la necesidad de acceder a una solución permanente. Se tomará en cuenta las viviendas de emergencia como respuesta al problema, así como el rol del Estado desde las diferentes políticas habitacionales.

El trabajo se divide en cuatro capítulos, en el primero se comenzará justificando la importancia de la temática de investigación, así como la estrategia metodológica utilizada.

El capítulo 2 comenzará con una reseña de la emergencia habitacional desde un enfoque histórico, que permitirá comprender las carencias en relación a la vivienda en el proceso de industrialización en Inglaterra y el origen de la cuestión social. Posteriormente se desarrollará el surgimiento de los Estados de bienestar y se vincularán las nociones de necesidades humanas y ciudadanía. Para cerrar este capítulo se explorará la matriz de protección en nuestro país, señalando las políticas sociales en materia de vivienda.

El capítulo 3 profundizará en aspectos vinculados a la vivienda, indagando las políticas habitacionales actuales enfocadas en sectores de menores recursos económicos (Programa de Mejoramiento de Barrios, Programa de Mitigación Habitacional, Plan Juntos y Plan de Relocalizaciones).

El capítulo 4 contendrá la presentación de la organización Techo, así como las características del proceso de asignación de viviendas de emergencia, además se desarrollará un análisis sobre quienes las habitan tomando los aportes de las entrevistas realizadas.

Este documento pretende aportar a la problematización de la cuestión habitacional en el modelo económico vigente.

En la actualidad las viviendas de emergencia se proponen como respuesta provisoria, pero en muchas situaciones se constituyen como una solución permanente, puesto que las familias quedan por fuera del alcance de las políticas sociales existentes.

Para comprender el alcance que tiene la vivienda en la actualidad, se detallarán cuáles eran las condiciones de la misma en otros momentos históricos, lo cual permite reflexionar sobre su significado, así como las limitaciones para acceder a soluciones habitacionales dignas.

Se considera que la relevancia de este problema se vincula con la dimensión investigativa del Trabajo Social, orientada a generar conocimientos que permitan entender la realidad social. En este sentido la investigación busca contribuir a analizar una situación que se visualiza cotidianamente en el ejercicio pre profesional.

A modo de cierre se expondrán las consideraciones finales y por último se hará referencia a la bibliografía consultada para la elaboración de este documento.

1.1: Aspectos teórico-metodológicos

Fundamentación del problema de investigación

Partiendo del concepto manifestado por la ONU de que la vivienda adecuada abarca más que cuatro paredes y un techo, se entiende que el acceso a la misma permite el ejercicio de otros derechos.

En este documento se plantea la dificultad de algunos sectores de la población para acceder a una vivienda digna, para ello se expondrán las respuestas estatales orientadas a efectivizar ese derecho. Además, se centra la atención en las situaciones de emergencia habitacional que no son atendidas desde el Estado, y que son abordadas desde la organización Techo.

Se toma como eje temático las viviendas de emergencia -otorgadas por Techo- para cuestionar cuales son los motivos por los que ciertas familias no encuentran una mejor alternativa que resuelva el problema habitacional. Se elige esta temática a partir del interés por conocer las particularidades del proceso de asignación de viviendas por la organización Techo, así como las condiciones que llevan a las familias a vivir en esas circunstancias.

Según un informe realizado por el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a partir de los datos del Censo 2011, en Uruguay existen 589 asentamientos irregulares, distribuidos de la siguiente forma: 332 en Montevideo, 91 en Canelones y 166 en el resto del interior del país. En los cuales residen 165.271 personas, el 78% de los habitantes se concentran en asentamientos de Montevideo y Canelones.

Como se destaca en el informe sobre “Situación de la vivienda en Uruguay” realizado en el 2006 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), las viviendas precarias además de tener carencias en su construcción, presentan dificultades para el acceso a servicios básicos (agua por cañería, saneamiento, electricidad) lo cual incide en la salud de los individuos y en su calidad de vida.

Teniendo en cuenta estos datos y la experiencia de trabajo en asentamientos, se considera pertinente para el Trabajo Social problematizar las condiciones en las que viven estas personas, así como las posibilidades a las que tienen acceso para mejorar su situación habitacional. Entre las que se encuentran las viviendas de emergencia otorgadas por Techo.

La elección de la temática resulta relevante debido a la poca producción académica existente en torno a las viviendas de emergencia, además de que no ha sido abordada desde el Trabajo Social.

La investigación busca exponer la situación de extrema precariedad en la que viven muchas familias, poniendo énfasis en aquellas que al no poder acceder a soluciones habitacionales definitivas continúan habitando viviendas otorgadas por Techo.

El interés por este asunto surgió a partir de la experiencia laboral en la que se visualizan cotidianamente esas situaciones.

1.2: Estrategia metodológica

Problema de investigación:

La atención de la emergencia habitacional por Techo Uruguay y el papel de las políticas sociales en Uruguay.

Pregunta de investigación:

¿Cuáles son los alcances, límites y características de la atención de Techo a la emergencia habitacional?

Se plantearon como objetivos del estudio:

Objetivo general de la investigación:

-Problematizar la situación de emergencia habitacional de los sectores que residen en viviendas de emergencia construidas por la ONG Techo y conocer las posibilidades de acceso a una solución habitacional definitiva en el marco de las políticas sociales vigentes.

Objetivos específicos

- Describir las características de las políticas sociales en relación a la vivienda en nuestro país para sectores de menores recursos.
- Identificar las dificultades que tienen algunas familias para el acceso a una vivienda digna.
- Analizar las modalidades, límites y alcances de las intervenciones de Techo.

Para la realización de esta investigación se partió de la inquietud por exponer la falta de políticas habitacionales para sectores de menores recursos económicos, lo cual los lleva a vivir en condiciones de extrema precariedad.

La metodología utilizada fue de carácter cualitativo, se utilizó la revisión bibliográfica, la técnica de entrevista a informantes calificados (Asistente Social del Centro Comunal Zonal (CCZ) 12, técnicos de la ONG, y beneficiarias del asentamiento 16 de setiembre) y el análisis de documentos y fuentes secundarias.

Las dificultades para el acceso a la vivienda, ¿una constante en la historia?

2.1: Consideraciones acerca del origen de la cuestión social en el marco del proceso de industrialización en la clase obrera inglesa

Para comprender las dificultades habitacionales que atraviesan las familias uruguayas en la actualidad, es necesario dar un marco histórico a esta problemática. Por eso en este capítulo se definirá la cuestión social, y a su vez se presentará el problema habitacional desde el análisis de Friedrich Engels (1846). Se trata de fenómenos entrelazados, ya que las condiciones de desigualdad y penuria en las que vivían esos obreros dieron lugar al aumento de su disconformidad, y a la articulación para manifestarse en contra de los industriales.

La cuestión social tiene como punto de partida la organización de los obreros frente a la burguesía, luego de reconocer la situación de miseria a la que estaban expuestos.

Potyara Pereira (2003) plantea que la misma es el resultado de la toma de conciencia de la precariedad en las condiciones laborales y habitacionales en las que vivía la clase proletaria en el siglo XIX.

Por su parte Robert Castel expresa que

“Esta cuestión se bautizó por primera vez explícitamente como tal en la década de 1830. Se planteó entonces a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida de poblaciones que eran a la vez agentes y víctimas de la revolución industrial. Era la cuestión del pauperismo.” (1977:17).

En este sentido se tomarán los aportes de Friedrich Engels en relación a la vivienda, en el marco de la revolución industrial en Inglaterra, que conllevó un crecimiento de la urbanización.

Este autor luego de una recorrida durante veinte meses -entre 1842 y 1844- por diversas ciudades inglesas, realiza una descripción minuciosa de las condiciones en las que viven las personas de los barrios más pobres de ese país.

En su libro detalla la miseria en la que están inmersos estos individuos y los peligros que viven cotidianamente. Explica los diferentes tipos de alojamiento a los que acceden los obreros y sus familias, relatando la extrema precariedad a la que están expuestos. Señala las particularidades de las casas y parroquias que son habitadas por miles de familias, así como su entorno.

“Toda gran ciudad tiene uno o varios <barrios malos>, donde se concentra la clase obrera. Desde luego, es frecuente que la pobreza resida en callejuelas recónditas muy

cerca de los palacios de los ricos; pero, en general, se le ha asignado un campo aparte donde, escondida de la mirada de las clases más afortunadas, tiene que arreglárselas sola como pueda.” (Engels, F. 1846: 70).

Con el desarrollo de la industria se fue modificando la estructura urbanística de la vieja ciudad, que se fue creando de manera desordenada.

Excepto en algunos barrios de Londres, en el resto de Inglaterra la clase obrera residía en viviendas construidas por los industriales, su disposición era irregular, y se buscaba habitar todas sus piezas -incluyendo el sótano-. Estas construcciones se conocen con el nombre de cottages, y el sistema de ocupación consistía en el otorgamiento de la vivienda al obrero por parte del empleador, descontándose de su salario el costo del alquiler.

En su relato acerca de las condiciones de los barrios donde vive la clase obrera, el autor destaca -entre otros- los siguientes problemas, calles sin pavimentar, construcciones amontonadas, inhabilitación de las viviendas, suciedad, servicios sanitarios compartidos, aguas servidas en las cunetas y excrementos en las calles.

Al interior de las piezas pudo observar falta de muebles, personas compartiendo camas o durmiendo apiñadas -muchas veces en el piso sin frazadas ni ropa- sin importar sexo ni edad.

Esto contribuía a la proliferación de enfermedades -tales como: cólera, enfermedades pulmonares, y tifus entre otras-, así como la muerte por epidemias y por hambre.

Cuando se sucedían epidemias las autoridades se sobresaltaban y enviaban a los inspectores de sanidad recorrer estos barrios, lo cual finalizaba con la clausura de algunos sótanos y cottages. Se trataba de una solución provisoria, ya que al poco tiempo las mismas eran habitadas por nuevos inquilinos.

Posteriormente, en los barrios más modernos las viviendas fueron edificadas de forma más separada y con ello disminuyó la cantidad de muertes por epidemias.

Acerca de las nuevas construcciones el autor destaca que a la vista parecen de mejor calidad, pero al fijarse con detenimiento se puede observar la tacañería con las que fueron realizadas. Lo cual sumado al intercambio permanente de inquilinos y al vandalismo cometido por algunos de ellos las hacían inhabitables.

De esta manera

“El obrero es obligado a vivir en esos cottages en mal estado porque no puede pagar el alquiler de los mejores cottages, o bien porque no hay mejores en la vecindad de la fábrica, o tal vez porque los mismos pertenecen al industrial, y éste solamente contrata a aquellos que acepten ocupar una de esas viviendas.” (Engels, F. 1846: 110).

Por otro lado, el autor destaca la realidad de aquellos individuos que no podían pagar un alquiler, que en el mejor de los casos lograban acceder- pagando por noche- a lo

que se denominaba “casa-dormitorio”. Se trataba de un albergue con tantas camas como fuera posible, las cuales eran compartidas durmiendo apiladas hasta seis personas, de cualquier edad, algunas alcoholizadas, otras enfermas, todas juntas; lo cual desencadenaba altercados que en ocasiones dejaba lesionados.

Para visualizar un panorama más completo de la situación, Engels señala a quienes ni siquiera podían pagar tal hospedaje, algunos de ellos ingresaban a los asilos pertenecientes a organizaciones benéficas, mientras que otros quedaban excluidos de todo tipo de alojamiento.

Volviendo a su caracterización de las viviendas de los trabajadores, el autor señala que habitualmente estaban “(...) *mal agrupadas, mal construidas, mal conservadas, mal ventiladas, húmedas e insalubres.*” (Engels F., 1846:129).

En este sentido realiza una crítica a los industriales, que son los que inducen a los obreros a vivir en pésimas condiciones.

“Los propietarios no se avergüenzan de alquilar viviendas como los seis o siete sótanos que dan a la calle situada a la orilla del río, inmediatamente río abajo del Scotland Bridge, y cuyo suelo está por lo menos dos pies por debajo del nivel de las aguas - cuando están bajas- del Irk que fluye a menos de seis pies de distancia; o bien como el piso superior de la casa de esquina, en la otra orilla, antes del puente, cuya planta baja es inhabitable, sin nada para tapar los huecos de las ventanas y de la puerta.” (Engels, F. 1846: 102).

Engels (1846) define esta situación como el resultado de la “guerra social” en la que el capitalista explota a la clase más pobre expropiándose de todo.

El obrero sólo puede vivir el día a día, y lo hace en las peores circunstancias, eso lo ubica en un estado de permanente incertidumbre, en el que su voluntad para trabajar no le asegura mantener un empleo, u obtener otro rápidamente en el caso de ser despedido.

En este contexto los individuos son considerados como sujetos utilizables, lo cual genera que quienes tienen más poder -los capitalistas- se apropien los medios de existencia, oprimiendo a los más débiles -los pobres-.

Acerca de la situación del pobre, el autor plantea que:

“Nadie se preocupa de él; lanzado en este torbellino caótico, tiene que defenderse como pueda. Si tiene la suerte de encontrar trabajo, es decir; si la burguesía le concede la gracia de enriquecerse a su costa; obtiene un salario que apenas es suficiente para sobrevivir; si no encuentra trabajo, puede robar, si no teme a la policía, o bien morir de hambre y aquí también la policía cuidará que muera de hambre de manera tranquila, sin causar daño alguno a la burguesía.” (Engels F., 1845: 68).

Este es el escenario que da lugar al surgimiento la cuestión social, que en palabras de Pereira es el resultado de las contradicciones entre capital y trabajo, en el marco de

industrialización capitalista, donde se destacan tres aspectos estrechamente asociados

“(...) a) el empobrecimiento agudo de la clase trabajadora (producido por el peculiar modo de explotación burguesa); b) conciencia de clase y de su condición de explotación; c) lucha política desencadenada por esa clase contra sus opresores a partir de esa conciencia.” (Pereira, P. 2003:3).

Engels entiende que el proletario se convierte en esclavo de la burguesía, ya que sólo puede elegir trabajar en las condiciones impuestas por ella, o morir de hambre. Esto se traduce en una situación de competencia entre los obreros, ya que, si alguno decidía no aceptar la oferta burguesa, otros si lo harían, lo cual le otorga a los burgueses la tranquilidad de continuar con el monopolio de los medios.

“El obrero vivía en la miseria y la indigencia y veía que otros tenían mejor suerte. Su razón no llegaba a comprender por qué, precisamente él, debía sufrir en esas condiciones, mientras que hacía mucho más por la sociedad que el rico ocioso.” (Engels, F. 1846: 298). Esto llevó a la clase obrera a organizarse para mejorar sus condiciones de vida.

Si bien hubo resistencias -por parte de los trabajadores- desde el comienzo de la revolución industrial, con el destrozamiento de las máquinas que amenazaban su empleo. Fue en 1824 con la aprobación de la ley que permitía el derecho de libre asociación que se expandió la formación de diversas organizaciones con el objetivo de proteger a los obreros a través de la regulación de las condiciones laborales. Las asociaciones intermediaban cuando los patrones se negaban a pagar la remuneración fijada por la asociación, si no se alcanzaba un acuerdo se paralizaba el trabajo.

Según el autor *“La historia de esas asociaciones es una larga serie de derrotas obreras, interrumpida por algunas raras victorias.”* (Engels, F.1846: 302). Si bien la influencia de los obreros en las leyes del mercado era mínima, de cualquier manera, se continuó con el desarrollo de las huelgas, ya que era la única manera que tenían de expresar su disconformidad frente a las condiciones de precariedad y a la reducción de salarios impuestas por los industriales. Esta situación es la manifestación del estado de guerra social establecida entre el proletariado y la burguesía.

“No pasa una semana, ni casi un día, sin que se declare una huelga en alguna parte, ora contra una reducción de salarios, ora a propósito de una negativa de aumento; ora porque se ha empleado a knobsticks; o bien porque el patrón ha rehusado poner fin a abusos o a mejorar las instalaciones defectuosas ora porque se han introducido nuevas máquinas, o por muchos otros motivos.” (Engels, F. 1846: 311).

A partir de lo anterior se entiende que las situaciones de desigualdad, miseria, pobreza o exclusión no constituyen la cuestión social en sí misma, sino que para su

surgimiento es necesario el cuestionamiento de esas condiciones y la capacidad de presión de los grupos afectados.

Al respecto Marilda lamamoto expresa que

“La cuestión social no es otra cosa que las expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y el Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención, más allá de la caridad y represión”. (lamamoto apud Pastorini, A. 2001: 91).

Este fenómeno constituye un antes y un después en el abordaje por parte del Estado de las situaciones de pobreza y miseria que hasta ese momento no eran vistos como problemas a ser atendidos desde el Estado.

En palabras de Pereira *“Tal hecho marcó una profunda inflexión en la concepción y en el trato a la pobreza y la protección social pública, porque por primera vez, la naturalización de la miseria fue políticamente contestada.”* (2003: 1).

Como lo explica Pastorini (2001) la cuestión social puede ser vista desde dos dimensiones, por un lado, como manifestación de las desigualdades y antagonismos sociales, y por el otro como forma de presión social.

2.2: Las modificaciones en el mercado de trabajo y su incidencia en las condiciones de vida de los individuos

Entendiendo a *“(...) la cuestión social como una manifestación de las desigualdades y antagonismos engendrados en la sociedad capitalista que remite en el fondo a la relación capital/trabajo (...)”* (Pastorini, A, 2001:96) es que se tomarán los aportes de Robert Castel (1977) acerca de la precarización de las relaciones laborales, ya que sus ideas resultan útiles para describir las condiciones actuales en torno a este aspecto.

En su análisis este autor plantea las transformaciones sucedidas en el campo del empleo, pasando del trabajo estable a una pluralidad de vínculos laborales que ubican a los individuos en una posición de fragilidad constante.

“(...) la situación actual está marcada por una conmoción que recientemente ha afectado a la condición salarial: el desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, <inempleables>, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente. Para muchos, el futuro tiene el sello de lo aleatorio.” (Castel R., 1977: 8).

Estos cambios estructurales afectan a los individuos, y la falta de empleo estable repercute en sus condiciones de vida, en lo relacionado a la vivienda implica la búsqueda de alternativas para resolver el problema habitacional.

Vinculado a lo anterior Antunes (1995) analiza los cambios en el mercado laboral, que afectaron la conformación de la clase trabajadora a partir del surgimiento de nuevas formas de contratación -trabajo a tiempo parcial, informal, incorporación del trabajo femenino, etc-, así como de la desocupación como fenómeno estructural.

Tomando los aportes de Alain Bihr, este autor destaca que

“(...) estas diversas categorías de trabajadores tienen en común la precariedad del empleo y de la remuneración; la desregulación de las condiciones de trabajo, en relación con las normas legales vigentes o acordadas, y la consabida regresión de los derechos sociales, así como la ausencia de protección y libertad sindicales, configurando una tendencia a la individualización extrema de la relación salarial.” (1995:56).

Como vimos anteriormente las transformaciones en las relaciones laborales excluyen a los individuos de derechos asociados al trabajo.

En palabras Ulrich Beck (1986) se trata de una exposición al riesgo en la que el sujeto no puede intervenir, los riesgos atraviesan toda la sociedad y se manifiestan en diferentes esferas, siendo una de ellas el mercado de empleo. Donde las nuevas formas de contratación propenden a la inseguridad laboral, y exponen a la población - al menos temporalmente- al desempleo y por consiguiente a la pobreza.

Si bien ninguna ocupación garantiza el mantenimiento del empleo existen sectores que están más comprometidos.

En este sentido el autor señala que *“El riesgo de quedar sin trabajo se eleva para las personas con formación profesional escasa o inexistente, para las mujeres, para los trabajadores mayores y extranjeros, así como para las personas con problemas de salud y para los jóvenes.” (Beck, U. 1986:118).*

De esta manera Castel (1977) define a la empresa como una “máquina de vulnerabilizar” o “máquina de excluir”, que expulsa a los empleados que no son jóvenes pero que tampoco tienen edad para jubilarse, y a su vez también excluye a los más jóvenes por no alcanzar el nivel de experiencia requerido.

Asimismo, el autor explica que la empresa refleja la lógica del mercado y no es su responsabilidad resolver la cuestión social existente.

A esta situación de vulnerabilidad se suma lo que el autor define como la *“desestabilización de los estables”*, que compromete el empleo de sectores que se encontraban integrados y que pasan a correr el riesgo de perder esa posición.

Castel concibe al trabajo como un medio de socialización que permite a los individuos formar parte de redes sociales y acceder a sistemas de protección. Por eso afirma que el trabajo es más que la ocupación, y la falta de este significa más que el desempleo en sí mismo, en tanto incide en su inclusión social.

Retomando las ideas de Castel, Pastorini (2001) señala que la precarización del trabajo sustenta los procesos que llevan a la vulnerabilidad social, y que culminan con el desempleo y la desafiliación.

El autor lo explica con estas palabras:

“De allí la posibilidad de construir lo que yo llamaría metafóricamente <zonas>de cohesión social. Entonces, la asociación <trabajo estable/inserción relacional sólida> caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o más bien, como trataré de demostrarlo, la desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad.” (Castel, 1977: 13).

De este modo tomando como eje integrador el empleo y el apoyo de las redes familiares y sociales, los individuos pueden ubicarse dentro de las diferentes zonas *“(...) zona de integración, zona de vulnerabilidad, zona de asistencia, zona de exclusión o más bien de desafiliación.”* (Castel, 1977: 347).

Desde el modelo analítico de Castel las personas se pueden mover de una zona a otra -ya que se trata de un proceso dinámico-, y no depende exclusivamente de su nivel socioeconómico, sino de las redes que los “sostengan”. Por ello la solidez laboral genera un alto grado de integración brindando mayor protección frente a los riesgos sociales, mientras que la fragilidad laboral ocasiona inestabilidad social.

“Integrados, vulnerables y desafiliados pertenecen a un mismo conjunto, aunque de unidad problemática.” (Castel, 1977: 19).

Esto se visualiza en la diversidad de situaciones a las que nos enfrentamos durante el quehacer pre profesional, en las cuales los individuos cuentan -o no- con los recursos necesarios para afrontar los riesgos sociales, desde el análisis de Castel lo anterior se encuentra encadenado a la estabilidad laboral, ya que el trabajo permite acceder a ciertas protecciones en otras esferas.

2.3: Conceptualizaciones sobre políticas sociales

Considerando que las acciones estatales en relación a la vivienda se enmarcan dentro de las políticas sociales, se entiende relevante acercarnos a su definición

teniendo en cuenta que constituyen el escenario en el que se desempeña el/la Trabajador/a Social. A su vez, esta conceptualización será útil para aproximarnos hacia los objetivos planteados en este documento.

Las políticas sociales, como lo expresa Ximena Baraibar (2002) -retomando las ideas de José Paulo Netto- *“(...) constituyen la modalidad a través de las cuales el Estado burgués se enfrenta con la cuestión social.”*¹

En este sentido Pastorini explica que las políticas sociales tienen como objetivo abordar las situaciones que ponen en riesgo el orden burgués, las mismas se orientan a atender algunas problemáticas de manera fragmentada, evitando el surgimiento de conflictos, de esta manera las mismas funcionan *“(...) como una forma de reprimir, calmar y acallar cualquier voz que atente contra la cohesión y el orden socialmente establecido.”* (2001: 92).

La autora señala que existen dos enfoques que definen las políticas sociales; desde la óptica tradicional *“(...) las políticas sociales son concebidas como un conjunto de acciones, por parte del aparato estatal, que tienden a disminuir las desigualdades sociales.”* (1997:2). Desde esta lógica las políticas sociales buscan revertir las desigualdades generadas por el sistema capitalista (pero suponen esta desigualdad como normal), lo cual se expresa en situaciones de pobreza, y de necesidades básicas insatisfechas entre otras. Es así, que las políticas se orientarán a compensar a los más desfavorecidos por la distribución, pretendiendo alcanzar el equilibrio social. Continuando con este análisis la autora destaca que existe una naturalización de los efectos negativos provocados por el capitalismo, que a través de la redistribución de la renta lograrían ser corregidos, pero *“En realidad, esta redistribución por intermedio de las políticas sociales no es suficiente siquiera para compensar las desigualdades socioeconómicas y políticas generadas en el mercado o en la esfera productiva.”*²

En contraposición a esta mirada se ubica la perspectiva marxista que entiende a las políticas sociales como mecanismos de concesión (del Estado y el capital) y conquista (por parte de las clases trabajadoras). Esta posición coloca las políticas sociales como resultado del proceso de conflictos entre las clases hegemónicas y las clases trabajadoras con el Estado como intermediario. En este sentido las políticas sociales cumplen una triple función: social -con la prestación de servicios sociales-, política, y económica.

¹http://www.revistatrabajosocial.com/revistas/revistas2002/acerca_25.htm

²<http://es.scribd.com/doc/97805798/PASTORINI-Quien-Mueve-Los-Hilos-de-Las-Politicasy-Sociales>

Existen diversas clasificaciones de políticas sociales, según Baraibar (2002) las políticas sociales en la esfera de los Estados de bienestar se pueden dividir en dos grupos, por una parte, se encuentran las políticas “*contributivas, contractuales y mercantilizables*”³, enfocadas hacia las necesidades de aquellos que se encuentran insertos en el mercado laboral o en el sistema de contribución. Y por otro lado se ubican las políticas “*distributivas, no contractuales y desmercantilizables*”⁴ que pueden presentarse como transferencias monetarias o como servicios gratuitos en el área de la salud, educación, y protección social y que son subsidiados por el Estado.

La autora señala la influencia del mercado en el sistema de protección social. El Estado del Bienestar tenía como eje el trabajo y los derechos sociales estaban asociados al mismo. De esta manera los cambios en el mundo del trabajo, impactaron en los procesos de integración social, privando a los trabajadores del ejercicio de ciertos beneficios.

Estas modificaciones llevan a que el papel del Estado se vea reducido, lo cual se traduce en la implementación de políticas sociales focalizadas, descentralizadas, y privatizadas.

*“El neoliberalismo sostiene que el bienestar social, pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes <naturales> son la familia, la comunidad y los servicios privados. Por ello, el Estado sólo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o no quieren producir.”*⁵

Desde esta lógica los individuos son responsables de su propio bienestar y ello dependerá del lugar que ocupen en el mercado de trabajo, respecto a la vivienda esa posición les permitirá -o no- acceder a una solución habitacional digna.

“En el modelo estatal actual, de corte neoliberal, el acceso a la vivienda pasa a ser un <problema del individuo>, debiendo resolverlo en el mercado, por el libre juego de la oferta y la demanda, lo que es un derecho social, pierde la característica de tal, para convertirse en otra mercadería.” (Machado, 2002: 38).

En este contexto el Estado interviene a través de políticas sociales focalizadas en aquellos sectores más vulnerables, que no pueden solucionar el problema habitacional

³<http://www.revistatrabajosocial.com>

⁴<http://www.revistatrabajosocial.com>

⁵<http://www.revistatrabajosocial.com>

a través del mercado. Es así que la intervención estatal está relacionada al modelo de protección social, por eso a continuación se profundizará en este aspecto.

2.4: Estados del bienestar y derechos sociales

Para comprender el sistema de protección social actual en nuestro país se considera necesario describir el surgimiento de los Estados del bienestar. Si bien es importante tener en cuenta que el papel del Estado en América Latina, así como las condiciones socioeconómicas no fueron las mismas que en Europa.

Tomando los aportes Gosta Esping-Andersen *“Una definición normal de manual es que el Estado del bienestar implica una responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos.”* (1987:37-38).

Este autor -avanzando hacia una definición más amplia- plantea que *“El Estado del bienestar es una construcción histórica concreta que empezó a desarrollarse entre las décadas 1930 y 1960”*. (Esping-Andersen, 2000:50). El escenario en el que el mismo se desarrolla es un contexto de capitalismo industrial que se denominó keynesiano en Europa, y modelo de sustitución de importaciones en América Latina.

Se dio lugar a distintos tipos de modelos de bienestar, el estudio de Gosta Esping-Andersen se centró en países de Europa, y distingue tres de ellos, entre los que se encuentran el liberal, el conservador o corporativista, y el social-demócrata; cada modelo da lugar a un sistema de asistencia distinto.

El Estado del bienestar liberal se destaca por otorgar prestaciones focalizadas y seguros modestos, centrándose mayoritariamente en quienes demuestran que no cuentan con los medios económicos suficientes, pues tiende a la mercantilización de los servicios.

El modelo corporativista está cercano a la Iglesia, por eso protege a la familia tradicional, la intervención del Estado tendrá lugar sólo cuando la familia no tenga capacidad para hacerse cargo de sus integrantes.

El régimen socialdemócrata se caracteriza por la universalización y desmercantilización de los derechos sociales, sin importar su condición socio-económica los individuos acceden a los mismos beneficios. Es decir que la cobertura es total, *“Todos tienen subsidios, todos son dependientes y probablemente, todos se sentirán obligados a pagar.”* (Esping-Andersen, 1987:49).

Acerca de las características de los modelos de bienestar en América Latina Juliana Martínez expresa que se trata de regímenes diferentes ya que los mismos “(...)

se asientan en situaciones históricas concretas. En nuestra región, el telón de fondo es la extrema desigualdad, la mayor del planeta.” (2006: 12).

A su vez la autora destaca que estos regímenes están basados en sistemas de empleo y en políticas sociales frágiles, lo cual repercute en el papel de las familias y de la comunidad en la protección social. En este sentido Martínez explica que la participación de los individuos en el mercado laboral o en los programas públicos no es suficiente para enfrentar los riesgos sociales, lo cual provoca situaciones de dependencia respecto a las redes familiares y comunitarias.

2.4.1: El Concepto de ciudadanía y los Estados del bienestar

Asociado a la conceptualización de Estados del bienestar encontramos la definición de ciudadanía, y se desarrollará la misma en el entendido que el acceso a una vivienda digna permite el pleno ejercicio de la ciudadanía.

Como lo plantea Esteban Antxustegilgartua

“(…) el ensayo de Marshall es uno de los primeros exponentes teóricos del llamado Estado de Bienestar (o Estado social), que por aquellos años se iniciaba en Gran Bretaña (como observa Bottomore, en 1949 era posible contemplar con optimismo la paulatina extensión de los derechos del ciudadano).”⁶

Thomas Marshall (1950) divide el concepto de ciudadanía en tres áreas, las cuales son los derechos civiles, políticos y sociales. Los derechos civiles engloban *“(…) la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia.” (1950:23).*

Los derechos políticos abarcan el derecho a participar en el ejercicio político, tanto como elector o como representante electo.

Mientras que los sociales comprenden *“(…) desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad.” (Marshall, T. 1950:23).*

Marshall ubica el surgimiento de cada uno de ellos en un siglo diferente, de esta manera los derechos civiles tienen su punto de partida en el siglo XVIII, los políticos en el XIX, y los sociales en el XX.

⁶http://www.ehu.es/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/viewFile/1394/1004

Como antecedentes al surgimiento de los derechos sociales Marshall (1950) destaca la pertenencia a las comunidades locales, y posteriormente la Poor Law⁷ y el sistema de regulación salarial administrados localmente.

“La Poor Law trataba los derechos de los pobres no como parte integral de los derechos del ciudadano, sino como sustituto de ellos -como demandas que sólo se podían satisfacer a costa de renunciar a ser ciudadano en cualquier sentido auténtico de la palabra-. Porque los menesterosos perdían de hecho el derecho civil de la libertad personal al entrar en los asilos de pobres y, por ley, cualquier tipo de derechos políticos que tuviesen.” (Marshall, T. 1950: 310).

Este sistema definía a los ciudadanos en función del acceso a la beneficencia, de esta manera los más vulnerados renunciaban al ejercicio de sus derechos a cambio de acciones caritativas.

Lo mismo sucedía con el establecimiento de las Factory Acts que si bien mejoraban las condiciones laborales de los trabajadores de la industria, dejaban por fuera de la protección a los varones adultos, amparando a las mujeres -que no eran consideradas ciudadanas-. De esta manera *“Si éstas deseaban disfrutar de una ciudadanía plena y responsable, debían renunciar a la protección.”* (Marshall, T. 1950: 310).

2.5: Acercamiento a las concepciones de necesidades humanas

En el entendido de que la insatisfacción de las necesidades incide en el ejercicio de la ciudadanía, nos aproximaremos a la noción de necesidades humanas. Para ello se tomarán los aportes de la Ágnes Heller (1978), quien desarrolla un análisis partiendo de las concepciones plasmadas en distintas obras de Karl Marx.

Si bien no existe una definición precisa del autor acerca de las necesidades, Heller (1978) señala que los principales conceptos descubiertos por Marx están basados en la idea de necesidad.

De esta manera plantea que *“Marx no nos ha dejado ninguna obra filosófica o económica digna de relieve en la que no haya intentado repetidamente, a menudo incluso con diferentes planteamientos, clasificar los tipos de necesidad.”* (Heller, Á. 1978: 26).

⁷“Las Leyes Inglesas de Pobres fueron el primer sistema nacional para asistencia a los pobres. Fueron proclamadas en 1598 y se consolidaron recién en 1601. Dominaron la política social en Gran Bretaña y ejercieron una influencia considerable en los países de habla inglesa. La Antigua Ley de Pobres (1601-1834) organizó un sistema nacional de asistencia a los pobres, pero en su práctica fue inconsistente y dependiente de la administración local (Webb y Webb, 1927).” (<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/l.pdf>).

Acerca de las diferentes clasificaciones Heller destaca que no existen necesidades verdaderas y falsas, por ello si las necesidades son sentidas por los seres humanos son reales y deben ser entendidas como tales.

“Puesto que las necesidades humanas están determinadas históricamente, ellas mismas no pueden proporcionar los criterios objetivos para dividir las necesidades mediante las categorías de “reales” o “imaginarias”. (1996:60).

De acuerdo al análisis de la autora, no tiene sentido separar las necesidades en las categorías de reales o imaginarias, ya que ubica al teórico en lugar de juez -capaz de evaluar- cuáles necesidades son verdaderas y cuáles no. Además, esa división lleva a creer que las necesidades irreales no deben ser satisfechas.

Desde esta óptica una vez que las necesidades son reconocidas deben ser satisfechas, puesto que ya existe conciencia de las mismas.

Acerca de cuáles necesidades tienen más relevancia, Heller explica

“Si la pregunta que ha de plantearse es la de si es más importante la necesidad de comida o la de actividad creativa, la necesidad de amistad o la de higiene, nos veremos atrapados en debates completamente carentes de sentido, puesto que todas estas necesidades aparecen en los aspectos más diferentes de la vida y de la actividad humana.” (Heller, Á. 1996: 69).

La autora define las necesidades de acuerdo a los objetos a los que están dirigidos, conformando una relación entre un objeto y el hombre. Ambos están en permanente correlación, es así que los objetos generan necesidades y las necesidades crean a los objetos.

“El hombre crea los objetos de su necesidad y al mismo tiempo los medios para satisfacerlas (...).” (Heller, Á., 1978: 44).

El objeto puede ser material o tratarse de una actividad; la clasificación marxiana más genérica divide los bienes en “materiales” y “espirituales” (Heller, Á.1978: 27), asimismo distingue las necesidades del deseo a un objeto específico.

Por otra parte, se puede dividir entre “necesidades naturales” y necesidades “socialmente determinadas” (Heller, Á.1978: 28), las primeras son las necesidades biológicas (y resultan indispensables para la subsistencia), mientras que las segundas aluden a las necesidades sociales.

Como ya se mencionó las necesidades naturales tienen que ver con la permanencia de la vida humana, y su satisfacción es la que permite al individuo preservarse como ser natural. Las mismas no son iguales a las de los animales, en tanto estos últimos no requieren de las mismas condiciones que los seres humanos para sostenerse.

Ello le da el carácter social, ya que la forma en que satisface sus necesidades el humano es diferente a la que lo hacen los animales.

En relación a las necesidades naturales Heller no las toma como un concepto válido, ya que es el mínimo requerido para mantener la vida humana. En su lugar hablará de *“límite existencial para la satisfacción de las necesidades”*. (Heller, Á. 1978: 33).

La conceptualización de “necesidades necesarias” va variando en los distintos escritos de Marx -desde los Grundrisse a El capital-. En el primero coincide con la idea de necesidades naturales, y en El capital se entiende que las mismas no están orientadas únicamente a la mera sobrevivencia, sino que se vinculan con la cultura, la moral y la costumbre, y su satisfacción forma parte de la vida “normal” de los individuos de una clase dentro de una sociedad concreta.

“Si indagamos empíricamente qué necesidades deben ser satisfechas para que los miembros de una determinada sociedad o clase tengan la sensación o la convicción de que su vida es <normal> -respecto a un determinado nivel de la división del trabajo- llegamos al concepto de <necesidades radicales>”. (Heller, Á.1978:34).

Marx plantea que fue el proceso de industrialización -que implicó la producción de bienes a gran escala-, lo que llevó a que los individuos ya no sólo trabajaran para cubrir las necesidades básicas de subsistencia propia y de sus familias. Es la producción la que provoca el surgimiento de nuevas necesidades.

“El capitalismo es el rufián que produciendo objetos y necesidades siempre nuevas instiga a los hombres a prostituirse.” (Heller, Á. 1978: 56).

Desde una interpretación económica el autor distingue las necesidades “necesarias” de las “de ostentación”.

“Marx considera que es la producción la que decide sobre el contenido concreto de las necesidades necesarias: cuanto mayor sea la fuerza de trabajo empleada en la fabricación de un artículo, tanto más se aproximará este a los productos de ostentación.” (Heller, Á. 1978: 37).

A su vez destaca que ningún objeto puede ser definido como necesidad de lujo en función de sus cualidades, sino que se vincula con que el mismo pueda ser utilizado o poseído -siendo satisfecha la necesidad- por la mayoría o la minoría de la población, de acuerdo al lugar que ocupen en la división social del trabajo.

Si bien la autora encuentra algunas contradicciones frente al concepto de necesidades de lujo -dependiendo del texto que cite-, concluye que, según Marx, los artículos de lujo son aquellos que quedan fuera del alcance de la clase obrera en función de su poder adquisitivo. En este sentido la totalidad de la población puede acceder a las “necesidades de lujo” de forma inusual y transitoria, siendo en los períodos de prosperidad más fácil alcanzar los mismos bienes respecto a épocas de crisis.

Desde esta perspectiva la manifestación más característica del empobrecimiento de las necesidades es su reducción y homogeneización, lo cual se visualiza de manera diferente entre las clases dominantes y la clase obrera.

*“La necesidad de **tener** es a la que se reducen todas las necesidades y la que las convierte en homogéneas. Para las clases dominantes ese tener es **posesión** efectiva, consiste en la necesidad dirigida a la posesión de la propiedad privada y de dinero en medida cada vez mayor. La necesidad de tener del trabajador, por el contrario, afecta a su mera supervivencia: vive para poder mantenerse.” (Heller, Á. 1978: 65).*

Por lo tanto, desde el análisis de Marx el sistema capitalista crea cada vez más necesidades, generando al mismo tiempo el empobrecimiento de la clase obrera.

Es así que el trabajador se transforma en un sujeto “exento” de necesidades, ya que debe renunciar a todas ellas para lograr la satisfacción de solo una, permanecer vivo.

Partiendo de otra clasificación Heller plantea que Marx refiere a necesidades sociales y “necesidades sociales” según el papel de la demanda, siendo las primeras las necesidades materiales.

En este sentido “La <necesidad social> referida a la demanda es por tanto mera apariencia que no expresa las necesidades sociales <reales> de la clase obrera, e incluso las <transfigura> en su contrario” (Heller, Á. 1978: 82).

2.5.1: Necesidades humanas: mínimo “versus” básico

Desde otro enfoque Potyara Pereira (2000) realiza una revisión acerca de la noción de necesidades humanas, en este sentido aporta algunos elementos que nos llevan a reflexionar en qué medida las ideas de mínimo y básico no significan lo mismo, aunque sean utilizados como conceptos equivalentes.

De esta manera resume “(...) mientras lo mínimo niega el <óptimo> de atención, lo básico es el principal resorte que impulsa la satisfacción de necesidades básicas en dirección a lo óptimo.” (Pereira, P. 2000: 33).

A partir de este cuestionamiento se entiende que el término mínimo alude a la idea de menos, mientras que lo básico refiere a una base a partir de la cual se satisfagan las necesidades, buscando acercarse a un estado óptimo. La autora explica que lo óptimo no supone alcanzar lo máximo, puesto que sería un logro inespecífico, y por ello inaccesible.

Es así, que partir de la definición de necesidades básicas nos permite reconocerlas como derechos, aportando al ejercicio pleno de la ciudadanía.

“Porque aquellos que no usufructúan de bienes y servicios sociales básicos o esenciales, en la forma de derechos, no son capaces de desarrollarse como ciudadanos activos, como preconiza la propia LOAS; o como expresa el Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas de 1990 (IDH, 1990:19)” (Pereira, P. 2000: 33).

Basándose en las ideas de Doyal y Gough, la autora expresa que lo básico es un derecho para todos y debe ser efectivizado, aún cuando las carencias son consecuencia de las características del modelo socioeconómico, deben ser compensadas por el propio sistema.

Estos autores identifican una serie de “satisfactores universales” o “necesidades intermedias”⁸ que son fundamentales para la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Entre las cuales se encuentra la necesidad intermediaria de habitación adecuada, con el fin de evitar daños en la salud física y mental de los individuos.

De este modo se destaca la protección frente a las condiciones climáticas -lo cual abarca viviendas adecuadas, acceso al agua corriente y calefacción-, además se considera importante la conexión al saneamiento y ausencia de hacinamiento en los hogares.

En el mismo sentido Machado plantea que *“La vivienda constituye uno de los principales satisfactores de las necesidades humanas y es el espacio indispensable para la reproducción social de la población, por lo que el derecho a su acceso es reconocido por la Constitución del país.”* (2002: 4).

En Uruguay la vivienda decorosa es considerada una de las necesidades básicas, el INE para su medición contempla la evaluación de tres dimensiones: los materiales de la vivienda, el espacio habitable, y la existencia de un espacio apropiado para cocinar.

Respecto a la primera dimensión se entiende que existe una carencia crítica cuando predominan los materiales de desecho en las paredes o techos, o cuando prevalece la tierra sin contrapiso.

Acerca del espacio habitable, este indicador permite evaluar la existencia de hacinamiento, este se presenta cuando la cantidad de personas del hogar por habitación -excluyendo baño y cocina- es mayor a dos.

⁸ Como vemos lo expresa Pereira (2000) –retomando las ideas Doyal y Gough las “necesidades intermedias” son once: a-alimentación nutritiva y agua potable; b-habitación adecuada; c-ambiente de trabajo desprovisto de riesgos; d-ambiente físico saludable; e-cuidados de salud apropiados; f-protección a la infancia; g-relaciones primarias significativas; h-seguridad física; i-seguridad económica; j-educación apropiada; k-seguridad en la planificación familiar, festación y el parto.

Para finalizar se releva la existencia de un lugar destinado a cocinar que cuente con pileta y canilla, lo cual influye en la salubridad del hogar.

Si bien se considera que el método no contempla otros aspectos importantes que inciden en las condiciones habitacionales, permite una aproximación a las situaciones más críticas.

2.6: El contexto socio-histórico en Uruguay y las políticas sociales

Para comprender la situación actual respecto al modelo económico vigente, y las políticas sociales asociadas a él se entiende necesario realizar un breve recorrido histórico focalizado en este aspecto.

A comienzos del siglo XX en Uruguay se desarrolla el modelo agro- exportador basado en la comercialización de productos pecuarios, a partir de 1913-1914, y debido a la disminución de la demanda externa, el mismo se comienza a agotar dando paso a un período de transición que finaliza en la década de 1930 con un estancamiento del sector agropecuario, a la vez que se desarrolla la industria manufacturera. Ambos factores modifican la estructura económica del país, lo cual da lugar a un proceso que finaliza en la década del cuarenta con el surgimiento del modelo por Industrialización de Sustitución de Importaciones (ISI).

“Por sustitución de importaciones entendemos el proceso por el cual la producción nacional pasa a satisfacer la demanda doméstica hasta entonces cubierta por bienes importados.” (Tajam, H. y Yaffé, J.; 2003:18).

Los autores explican que para el desarrollo este modelo fue necesaria la caída de las importaciones, acompañada del crecimiento de la producción nacional en los mismos productos, es decir, que el país comienza a producir bienes que antes obtenía importando. Lo cual fue impulsado mediante políticas que protegían la industria nacional permitiendo un incremento del mercado interno.

Esto dio lugar al fortalecimiento de la oferta de productos nacionales y a promover la demanda necesaria para sostener el volumen de ventas. Lo cual se vio favorecido por el contexto internacional, que posteriormente se modificó impactando en el sustento del modelo.

En este período las políticas se centraron en favorecer a los sectores vinculados al mercado formal, dando lugar a lo que se denomina ciudadanía social estratificada, donde *“Empleados claves tuvieron acceso en forma temprana a programas de*

*cobertura comprensivos, en tanto trabajadores de cuello azul recibieron más tardías y limitadas formas de protección.*⁹⁹

Posteriormente, a fines de los cincuenta, se produce un estancamiento de la economía uruguaya que repercutió en las condiciones sociales y políticas, en un contexto de avance autoritario. De esta manera con el agotamiento del modelo ISI se da lugar a uno de corte liberal.

En la conformación de este modelo, Olesker distingue tres etapas, la génesis, que se sitúa entre 1968 y 1973, la concreción que se extiende entre 1974 y 1980, y la consolidación que va de 1985 a 1989.

En junio de 1968 se establece un decreto que congela los precios y salarios con el objetivo de detener la inflación que crecía de manera vertiginosa.

Otro aspecto relevante en materia económica es el inicio del alineamiento con los estatutos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Esta etapa finaliza con el golpe de Estado de 1973, como lo plantea Olesker

“(...) el advenimiento definitivo de la dictadura cívico-militar es, en su parte sustancial, el resultado de la necesidad de reestructuración del modelo de acumulación capitalista en el país hacia un modelo concentrador y excluyente que exigía una profunda redistribución regresiva del ingreso, un proceso de concentración sin restricciones al ingreso y egreso de capitales. Todo ello no era posible en las condiciones de la democracia uruguaya.” (2001:34).

Es así que el proceso dictatorial sirvió para afianzar este modelo económico y social, a través de la eliminación de las libertades políticas, sociales y sindicales, generando las condiciones para la reestructuración económica.

Con la apertura democrática culmina la consolidación del modelo de acumulación capitalista.

Entre 1985 y 1990 no se observan cambios decisivos en materia habitacional, se destaca el Plan Aquiles Lanza que buscaba erradicar los “cantegriles”, alcanzando al 10% de los mismos. (Charquero, A, 2010: 37).

Como lo explica Dante Piazza *“El problema de los asentamientos, no es visto como parte de la ciudad informal, sino que se continúa con el concepto de “erradicación”, más que de regularización.” (2005: 10).*

⁹⁹América Latina y sus marcas distintivas en el desarrollo estatal.” Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5897.dir/cap3.pdf>

Según explica María José Álvarez (2014), el aumento de los asentamientos en Montevideo está ligado a la precarización laboral y la implantación de medidas liberales en la economía, sumado a la ineficacia de las políticas habitacionales y la imposibilidad de alquilar debido a las excesivas garantías requeridas para ello.

En la década de los noventa, durante los gobiernos del Doctor Luis Alberto Lacalle y del Doctor Julio María Sanguinetti, se profundiza lo que Olesker (2001) denomina “Uruguay excluyente”.

Respecto a la administración del Dr. Lacalle el autor destaca la apertura comercial, la desregulación en materia laboral, la política antiinflacionaria, y la reforma del sector público -que se vio interrumpida por medio del plebiscito que derogó varias de las medidas contenidas en la ley de empresas públicas de 1992-.

“Lo que queda claro es que esta administración fue quien delineó definitivamente el modelo de país que hoy vivimos. La administración de Lacalle con una visión de largo plazo modificó las bases productivas del Uruguay y consolidó el nuevo modelo de acumulación.” (Olesker, D; 2001: 37).

Este autor caracteriza al modelo económico de ese momento como liberal, concentrador y excluyente. El aspecto liberal se expresa en la política económica en la que se apoya, el carácter concentrador refiere a la concentración de la riqueza, y su condición de excluyente se sustenta en la relación exclusión-inclusión como un par que se retroalimenta mutuamente. Lo que cuestiona Olesker de este modelo concentrador y excluyente no es la capacidad de generar riqueza, sino el reparto desigual de la misma.

En relación a la política de vivienda, durante el gobierno de Lacalle se diseñaron los Núcleos Básicos Evolutivos, los cuales estaban destinados a proveer una vivienda “mínima” para las situaciones de emergencia habitacional.

El período de gobierno del Dr. Sanguinetti comenzó -al igual que el precedente- con un fuerte ajuste fiscal, el mismo incidió en el aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA), así como a los impuestos a los sueldos.

Paralelamente se pone en marcha la reforma de la seguridad social, aprobada durante la administración del Dr. Lacalle. La misma estableció un sistema de ahorro individual a través de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP).

Además, se produce la reforma administrativa del Estado “(...) casi con el único objetivo de economizar recursos y reducir funcionarios (...)”. (Olesker, D; 2001: 38).

Por otra parte, se llevó a cabo la reforma educativa, un proyecto basado “(...) sobre la base de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para secundaria,

*educación técnico-profesional y formación docente, y del Banco Mundial (BM) para educación primaria.”*¹⁰

Vinculado con lo anterior Carmen Midaglia destaca que *“A diferencia de otras reformas introducidas en la región en este período, la experiencia uruguaya mantuvo una orientación estatista y universalista”* (2007: 136).

En materia educativa se destaca la creación de escuelas de tiempo completo y la inclusión de niños y niñas a partir de los cuatro años a la educación inicial, además se modificó el plan de estudios en la educación media.

Como lo explican Carmen Midaglia y Florencia Antía *“Si bien Uruguay ha sido ubicado históricamente entre los países menos desiguales y pobres del continente latinoamericano, en los primeros años del siglo XXI esta situación tiende a desvanecerse.”* (2007: 138).

En este sentido luego del período dictatorial entre 1985 y 1994, la pobreza bajó del 46,2 al 15,3%, luego entre 1994 y 1999 aumentó la cantidad de hogares pobres, y en la etapa que va de 1998 al 2004 -que abarca la crisis económica de 2002- la pobreza se profundizó alcanzando más de un tercio de la población (32,1% en 2004). En este contexto, en el 2004 se celebran las elecciones presidenciales y el triunfo es por primera vez para el Frente Amplio.

Las situaciones de extrema pobreza y vulnerabilidad social fueron abordadas por este gobierno a través del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (establecido en la Ley N°17689) y del Plan de Equidad, para lo cual se creó el Ministerio de Desarrollo Social¹¹, con el objetivo de ejecutar y realizar el seguimiento de esos programas. Esto supuso un cambio en el tratamiento de la pobreza que se enmarca en un proceso regional, que comenzó a partir de mediados de la década de los noventa, con la creación de los ministerios de desarrollo social o de asuntos sociales.

“Los mismos se especializan en el tratamiento de problemáticas sociales en los que predominan criterios de insuficiencia socioeconómica y/o de atributos particulares de sectores poblacionales -grupos étnicos, de género y etarios, entre otros-.” (Midaglia,

¹⁰<http://www.fenapes.org.uy/wp-content/uploads/2012/04/REPCS.pdf>

¹¹ Al mismo le corresponde “Sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.”
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1711557.htm>

Castillo, y Fuentes, 2007: 126). En este sentido los autores señalan que la creación de estos ministerios se relaciona con el fracaso de las políticas pro mercado que no lograron corregir las inequidades del sistema económico vigente.

En los casos analizados por los autores -Argentina, Chile, y Uruguay- “(...) estas organizaciones manejan políticas sociales de orientación asistencial, pero en clave moderna, ya que se trata de iniciativas integrales, articuladas en una proporción significativa a partir de transferencias condicionadas.” (Midaglia, et al: 2007: 148).

En el año 2010 comienza el segundo gobierno de izquierda, tras la elección de José Mujica como presidente. En este periodo las políticas sociales se centraron en la atención a las situaciones de extrema vulnerabilidad, y se pusieron en marcha los llamados programas prioritarios (Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, así como la Tarjeta Uruguay Social).

Al comienzo de este período se evaluaron las condiciones habitacionales y se estimó la necesidad de atender a 15.686 hogares que vivían en situaciones de extrema precariedad. Para lo cual se creó el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos, pero la falta de recursos dificultó el alcance del mismo.

En este sentido Magri explica que las limitaciones de este plan tienen que ver con que

“El presupuesto otorgado en la Rendición de cuentas del año 2011 era de cinco millones de pesos, subiendo en 2013 de diez millones que se sumaban a los aportes de privados y de organismos públicos. Una cifra exigua para la envergadura del plan, si se compara con el PIAI que maneja alrededor de 40 millones”. (2016: 183).

Es así que hasta fines del 2014 se había concluido o estaba en proceso de finalización de obras de 2200 viviendas, y se intervino en 1500 para la mejora edilicia, lo cual dista bastante del objetivo del plan.

3.1: Vivienda y emergencia habitacional

Según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) el término vivienda refiere a un “Lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas”.¹²

En la misma línea el INE considera como vivienda “(...) cualquier recinto, separado e independiente, construido o adaptado para el albergue de personas.”¹³

¹²<http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=5sP9F2ixPDXX2XhwawPm>

¹³http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech_princ_definic_utilizadas.pdf

A esta caracterización la Organización Mundial de la Salud (OMS) agrega que *“Una vivienda será saludable cuando presente riesgos controlados y prevenibles o carezca de ellos”*.¹⁴

Como señalan Gema Gallardo, Ángela Sánchez Hernández y Luis Gutiérrez (2008) en la Revista Trabajo Social Hoy de Madrid, la vivienda abarca mucho más que un espacio físico, su ausencia limita el desarrollo de las personas en todas sus dimensiones, ya que sobre la misma se basan muchos de los procesos de socialización.

Los autores entienden la vivienda como el espacio donde transcurre la vida cotidiana de las familias, recalcando su incidencia al interior de las mismas.

Por eso el incumplimiento del derecho de acceso a una vivienda apropiada constituye un problema de desigualdad. Desde esta perspectiva quienes no pueden acceder a la misma forman parte de los grupos que sufren procesos de exclusión residencial.

Como lo plantea Casacuberta (2006)

*“La vivienda es un bien muy especial, que brinda a los hogares un flujo de servicios diversos, que van desde abrigo hasta privacidad, seguridad e independencia entre otros. Dichos servicios se adquieren de distintas maneras: comprándola, alquilándola u ocupándola sin pagar”*¹⁵

Ángela Sánchez Hernández, y Eduardo Gutiérrez Sanz (2008), señalan que la negación del derecho a la vivienda supone una negación o una obstrucción de otros derechos. Que en el caso español están contenidos en tratados internacionales y en la constitución de ese país.

Los autores explican como la falta de vivienda o el acceso a una vivienda inadecuada, dificultan el derecho a la seguridad, a la intimidad, al aseo y la higiene personal, a la salud, a formar y vivir en familia, a la educación, al trabajo, a la participación ciudadana y a la protección social.

El derecho a una vivienda digna ha sido expresado en diversos documentos internacionales sobre los derechos humanos, y a nivel nacional es retomado en la Constitución de la República uruguayana.¹⁶

Al respecto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) entiende que *“Una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo”*¹⁷.

¹⁴http://www.paho.org/per/index.php?gid=68&option=com_docman&task=doc_view.

¹⁵http://www.ine.gub.uy/enha2006/ENHA_Vivienda_%20Final_Corr.pdf

¹⁶Artículo 45 de la Constitución de la República: *“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.”* <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/45>

De esta manera una vivienda no es adecuada cuando no brinda seguridad, no ofrece lugar suficiente, y no protege contra las condiciones climáticas y riesgos sanitarios.

Para efectivizar el acceso a la vivienda adecuada es necesario el desarrollo de acciones que permitan ejercer este derecho desde el Estado.

En nuestro país el MVOTMA ofrece diferentes alternativas para el acceso a la vivienda, entre las que se encuentran, subsidios para la compra de inmuebles, fondos de garantía de alquiler, préstamos para cooperativas, planes de autoconstrucción, así como préstamos para la refacción y ampliación, entre otras.¹⁸

Sin embargo, muchas de las familias que residen en los asentamientos más precarios quedan excluidas de estos planes, ya que su situación socioeconómica les impide contar con la capacidad de pago requerida para acceder a los mismos. En este contexto grupos de familias ocupan terrenos y construyen viviendas en espacios que no están aptos para la edificación, dando lugar a la formación de asentamientos con los riesgos que ello supone.

Como se manifiesta en la Declaración de Cochabamba (2011) -organizada por la Red global por los derechos al hábitat y a la justicia social-

“En todos esos lugares la gente lucha para mejorar su calidad de vida, se organiza, pide, reclama, propone, y sobre todo hace: hace la ciudad que pueden, en un campo en que el Estado -aun siendo su obligación garantizar ese derecho- y el Mercado -porque no es su negocio- no pueden, no saben o no les interesa actuar.”¹⁹

Como lo explica María Cecilia Zapata (2012) tomando los aportes de Hilda Herzer coexisten tres lógicas que dan lugar a la ciudad capitalista, éstas son la lógica de la ganancia -en la que interviene el mercado con el negocio de inmuebles-, la lógica de lo público -donde actúa el Estado por medio de las políticas y regulaciones- y por último la lógica de la necesidad -llevada adelante por aquellos que no pueden resolver el problema habitacional ni a través del mercado ni de las políticas públicas. Es así que estos sectores buscan satisfacer esa necesidad por medio del mercado informal o de la ocupación de inmuebles o terrenos.

En nuestro país, de acuerdo a la conceptualización del INE se entiende como asentamiento irregular al

“Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, contruidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman

¹⁷http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

¹⁸<http://www.mvotma.gub.uy/tu-vivienda.html>

¹⁹http://hic-al.org/eventos.cfm?evento=1119&id_categoria=7.

*carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.*²⁰

Cabe destacar que la elección del terreno para habitar está influenciada por el nivel socioeconómico de los hogares; como lo explica Martim Smolka (1981) -basándose en el análisis de David Harvey- las personas con menos recursos no tienen posibilidad de elegir libremente el lugar de residencia y frecuentemente son expulsados hacia zonas periféricas de la ciudad.

En el mismo sentido Álvarez (2007) considera que esta situación es el resultado de diversas circunstancias, entre las que se encuentran la informalidad en los vínculos laborales, planes de vivienda inaccesibles para los sectores de bajos ingresos, y liberalización del mercado inmobiliario. Además, menciona que un elemento que contribuye al aumento de la formación de asentamientos ha sido la de especuladores económicos, quienes dividen un terreno en parcelas y lo venden a familias planteando que posteriormente se va a regularizar.

En algunos casos quienes realizan esta transacción ni siquiera son los propietarios del terreno, de esta manera los compradores no adquieren ningún derecho sobre el mismo, quedando librados al azar, ya que no saben por cuánto tiempo podrán vivir allí. Teniendo en cuenta que esta situación de permanente incertidumbre que afecta a los sectores de menores recursos, a continuación, se planteará el problema del déficit habitacional en nuestro país y algunos datos vinculados a este.

3.2: Déficit habitacional en Uruguay

Como se manifiesta en el actual plan quinquenal no existe una definición específica de lo que significa el déficit habitacional cuantitativo o el cualitativo, pero si hay acuerdo en cuáles son los aspectos básicos para explicarlos. De esta forma los materiales de construcción y el estado de conservación de las viviendas, el tipo de tenencia, el acceso a servicios básicos, el hacinamiento y el allegamiento de los hogares, constituyen variables tomadas en cuenta para su definición.

En este sentido se entiende que un hogar está en déficit cuantitativo si no cuenta con el permiso del propietario para habitar una vivienda, si los materiales de construcción

²⁰<http://www.ine.gub.uy/piai3/definicion.pdf>.

son deficitarios (en techos, paredes y pisos), o cuando cohabita con otro hogar (allegamiento externo).

Mientras que para el déficit cualitativo se relevaron las viviendas con buenas o regulares condiciones en su materialidad y que además presentaban alguna de las siguientes circunstancias

“(…)• Hacinamiento: más de dos personas por habitación para dormir • Acceso al agua potable fuera de la vivienda en sus diferentes variantes relevadas: por cañería a una distancia menor a 100mts, por cañería a una distancia mayor a 100 mts, o por otros medios. • No tiene servicio higiénico o si lo tiene el mismo evacúa entubado hacia arroyo u otro lugar no admitido (por ejemplo, superficie del suelo).” (Plan quinquenal 2015-2019 MVOTMA: 93).

De los datos relevados se considera importante destacar que existen 51.889 hogares con déficit cuantitativo²¹, mientras que se encontraron 169.573 hogares con déficit cualitativo²². Además específicamente de la población que pertenece al primer quintil el 50,4 % presenta déficit en la materialidad de las viviendas²³.

3.3: La respuesta desde el Estado. Programas habitacionales para sectores de bajos recursos en Uruguay.

Se considera que algunas familias únicamente pueden mejorar su situación habitacional a través de los planes subsidiados por el Estado. Por eso en el próximo apartado se expondrán las políticas de vivienda orientadas a los hogares de bajos recursos.

La intervención estatal orientada a la atención de la problemática habitacional que atraviesan las familias más vulnerables en nuestro país constituye el objetivo estratégico del actual Plan quinquenal (2015-2019) -así como de los dos precedentes-, y se plasma básicamente en las políticas que se detallarán a continuación.

²¹ Fuente: Elaboración División Evaluación – DINA VI en base al Censo 2011 – INE. Plan quinquenal 2015-2019.

²² Fuente Censos 2011. Plan quinquenal 2015-2019.

²³ Fuente: División Evaluación con datos INE -ECH 2014, Plan quinquenal 2015-2019.

Programa de Mejoramiento de Barrios

El 30 de junio del año 1999 se establece el contrato de préstamo por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la ejecución del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Los co-ejecutores son el MVOTMA, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), y los Gobiernos Departamentales (GDs).²⁴

El objetivo general de este programa es “(...) *mejorar la calidad de vida de los residentes de los Asentamientos Irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano.*”²⁵ Los objetivos específicos están orientados a la regularización de los asentamientos, así como a evitar el crecimiento y formación de otros nuevos.²⁶

En el año 2009 el PIAI pasa a llamarse Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y realiza un nuevo préstamo con el BID.

Los gobiernos departamentales son quienes presentan los proyectos de regularización a la Unidad Coordinadora del Programa, que es la que “*administra los fondos del programa, planifica y realiza el seguimiento de la cartera de asentamientos en condiciones de ser regularizados.*”²⁷

En forma paralela al trabajo en asentamientos el PMB desarrolló acciones para la recuperación de algunas zonas de Montevideo (barrio Goes), y efectuó un sistema de evaluación de impactos y resultados del programa.

Programa de Mitigación Habitacional

Este programa se basa en la coordinación entre el MVOTMA, el Ministerio de Salud Pública (MSP), y el MIDES -por medio de los denominados programas prioritarios-.

²⁴<http://www.piai.gub.uy/adjweb/doc/novadj5.pdf>

²⁵<http://www.piai.gub.uy/adjweb/doc/novadj2.pdf>

²⁶<http://www.piai.gub.uy/adjweb/doc/novadj2.pdf>

²⁷<http://pmb.mvotma.gub.uy/marco-institucional-y-organizaci-n>

El objetivo es mitigar o resolver de manera provisoria la situación de extrema precariedad habitacional de los hogares que estén siendo abordados por equipos de Uruguay Crece Contigo, Cercanías o Jóvenes en Red.

Se trata de intervenciones de emergencia puntuales enmarcadas en proyectos que el Programa de Mejoramiento de Barrios desarrolla en ciertos asentamientos.

Según la información disponible algunas familias acceden a un módulo básico prefabricado, con cocina y baño, el mismo cuenta con conexión de agua y desagües transitorios. Mientras que otros casos se realizan mejoras en viviendas ya existentes, o se edifica una habitación, además de baño y cocina por medio de los métodos tradicionales de construcción.

Plan Nacional de Relocalizaciones

El mismo está a cargo del MVOTMA y de las intendencias departamentales, y se desarrolla en distintas modalidades.

“En algunos casos, el realojo se realiza promoviendo la compra de una vivienda usada a través de la Agencia Nacional de Vivienda. En otros, se promueve la autoconstrucción. En casos extremos, cuando las familias no están en condiciones físicas para autoconstruir, las viviendas son llevadas adelante por una empresa contratada y las familias participan realizando obras de pintura y terminaciones.”²⁸

El fin de este plan es realojar a las familias que habitan en zonas inundables o contaminadas, luego de una evaluación realizada por la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA).

Además, se realiza un seguimiento de las familias, buscando trascender la problemática de la vivienda, así se pretende una mejora en la inserción laboral, la inclusión en proyectos educativos, y el asesoramiento frente a situaciones de violencia y consumo problemático de sustancias entre otras cuestiones.

Los distintos tipos de intervenciones y las diferencias de recursos según el territorio dan lugar a múltiples resultados, en función de las características del asentamiento y de las familias que lo componen, así como del alcance de las intendencias de cada departamento para el trabajo en cada emprendimiento de realojo.

Según el último plan quinquenal publicado en el año 2015, la meta para ese quinquenio era relocalizar 2.516 familias, y al momento de esa publicación se finalizó o estaba gestionando en el realojo de 2.776 hogares.

²⁸<http://www.mvotma.gub.uy/sala-de-prensa/item/10005966-un-plan-que-cambia-realidades.html>

Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos

Como una iniciativa público-privada encontramos el denominado “Plan Juntos”. A partir del decreto del Poder Ejecutivo No. 171/010 del 31 de mayo de 2010, y posteriormente con la aprobación de la ley No. 18.829 se declara la emergencia socio-habitacional que atraviesan alrededor de 15.000 hogares.

Para lo cual se pone en marcha el Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos, con el fin de mejorar la calidad de vida de las familias que viven en situaciones de extrema precariedad.²⁹

El mismo se desarrolla en Montevideo, área metropolitana, y en trece localidades del interior del país (Artigas, Bella Unión, Tacuarembó, San Gregorio de Polanco, Salto, Paysandú, Rivera, Melo, Rio Branco, Fraile Muerto, Treinta y Tres, Durazno y Juan Lacaze).

Los voluntarios participan de distintas áreas entre las que se encuentran: la construcción de las viviendas, la mejora de servicios y espacios públicos, y el desarrollo de actividades socio- educativas- recreativas que promueven el acceso a derechos.³⁰

Esto permite un mayor involucramiento de los vecinos beneficiarios, ya que los hace partícipes del proyecto habitacional, mediante mecanismos de toma de decisiones como asambleas para resolver conflictos que surgen en el proceso de edificación.

Con la elaboración del Plan quinquenal 2015-2019 se reformularon los objetivos del programa, y se modificó la modalidad de trabajo del mismo, que se apoyará en los conocimientos de las organizaciones que intervienen en el territorio. En este sentido a partir de marzo de este año se comenzaron a reunir representantes de la Dirección Nacional de Vivienda, y de los programas Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Plan Juntos.

“Paralelamente al nuevo abordaje interinstitucional Plan Juntos se propone trabajar en proyectos sociales. Las familias trabajarán en la construcción y refacción de sus viviendas mediante las modalidades de auto construcción y ayuda mutua al tiempo que participarán en proyectos sociales sobre temáticas de su interés y que se vinculen con sus necesidades y los procesos por los cuales transitan como personas, familias y comunidad.”³¹

²⁹<http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan>

³⁰<http://juntos.gub.uy/voluntariado>

³¹<http://juntos.gub.uy/noticias/un-nuevo-abordaje-para-plan-juntos>

Hasta aquí se describieron las alternativas dirigidas a sectores de bajos recursos, pero es evidente que estas opciones no son suficientes para cubrir la demanda de familias que viven en condiciones de extrema pobreza. En este contexto la asignación de viviendas de emergencia de Techo se constituye como una posibilidad a la que acceden algunos hogares.

Por eso en el próximo capítulo nos centraremos en exponer las características de la organización y las particularidades del trabajo que llevan adelante.

3.4: El abordaje de la emergencia habitacional desde la sociedad civil

3.4.1. Viviendas otorgadas por Techo

En este capítulo se buscará lograr una aproximación a la organización Techo, indagar cual es la población objetivo, quienes sostienen esta propuesta y cuál es la modalidad de trabajo. Se considerarán las opiniones de técnicos de la organización y del CCZ 12, así como de dos beneficiarias del proyecto. Asimismo, se analizarán sus particularidades a la luz de los autores elegidos para el marco teórico de esta investigación.

Un Techo para mi país surgió en el año 1997 en Chile, se trata de una ONG creada por un grupo de jóvenes voluntarios que buscaban mejorar las condiciones habitacionales de “familias pobres” a través de la construcción de viviendas de emergencia. Posteriormente la experiencia se fue extendiendo, actualmente funciona en 19 países de América Latina y el Caribe³², y cuentan con una oficina en Estados Unidos. En nuestro país Un Techo para Uruguay comenzó a gestarse en el año 2003, cuando dos extranjeros llegaron para transmitir el modelo de trabajo de la organización.

Sin embargo, la oficina se inauguró dos años después, luego de una importante campaña masiva denominada “Casa en el aire”. En la misma, un grupo de voluntarios se instaló en una vivienda de madera construida a doce metros de altura en una de las avenidas más concurridas de Montevideo, expresando que no bajarían hasta recaudar los fondos necesarios para la construcción de cien viviendas de emergencia.

³² Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La ONG ya estaba funcionando en otros países manteniendo contacto entre sí, pero a partir del año 2006, luego de un proceso de reestructura pasaron a formar parte del proyecto Un Techo para mi País.

La organización ha trabajado en los departamentos de Montevideo, Canelones, Maldonado, San José, Lavalleja, Florida, Durazno, y Rivera, contando con un equipo de voluntarios permanentes en Paysandú y Salto, además de la oficina central ubicada en Montevideo.

Techo ha construido más tres mil viviendas de emergencia, y hasta 2009 movilizó a once mil voluntarios, lo cual la constituye como una de las organizaciones más visibles de trabajo comunitario.

Según la investigación realizada por Camilo López Burian y otros:

“Los fondos para el trabajo de la OSC provienen de donaciones obtenidas a través de campañas de promoción y sensibilización, fondos aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a través del vínculo con empresas que realizan acciones sociales, filantropía o políticas de responsabilidad social empresarial (RSE)”. (2012: 86).

La organización implementa diversos programas para obtener el apoyo desde el sector privado, y en la actualidad recibe la colaboración de más de cien empresas.

Vinculado a lo anterior, según manifestó una integrante de la organización en una entrevista brindada al Diario El País:

“La colecta masiva en las calles representa un 21,3% del presupuesto de <Techo> en Uruguay, (...) el resto se financia con aportes de empresas (64%), un 1,8% con plan de socios, un 7% por aporte de las familias a las que se les construye, un 3,5% de aportes internacionales y un 2,4%, otros.”³³

En 2014 la colecta anual de Techo logró recaudar \$1.232.931 (pesos uruguayos), la misma se desarrolló en los departamentos de Montevideo, Salto, Paysandú y Canelones, movilizando más de 2000 voluntarios, vecinos e integrantes de diversas empresas.³⁴ En 2015 la campaña de recaudación alcanzó la cifra de \$5.171.000³⁵ (pesos uruguayos), -no se pudo obtener información de la última colecta realizada por la organización-.

La visión de Techo es alcanzar:

³³<http://historico.elpais.com.uy/120622/pciuda-647703/informe/-techo-profundizara-proyectos-comunitarios-en-asentamientos/>

³⁴<http://www.techo.org/paises/uruguay/informate/techo-concluye-su-recaudacion-en-las-calles-con-1-232-931/>

³⁵ <http://www.techo.org/paises/uruguay/comunicados-de-prensa/techo-recauda-5-171-000-para-continuar-trabajando-en-los-asentamientos-del-pais/>

“(...) una sociedad justa y sin pobreza, donde todas las personas tengan las oportunidades para desarrollar sus capacidades y puedan ejercer y gozar plenamente sus derechos”.³⁶

Mientras que la misión es:

“(...) trabajar sin descanso en los asentamientos precarios para superar la pobreza, a través de la formación y la acción conjunta de sus pobladores y jóvenes voluntarios, promoviendo el desarrollo comunitario, denunciando la situación en la que viven las comunidades más excluidas e incidiendo junto a otros en política.”³⁷

El mensaje que transmite Techo para sumar voluntarios a cada jornada se resume en la siguiente frase: *“Erradicar la extrema pobreza exige el compromiso de todos. Porque no basta con acostarnos a soñar un país más justo, debemos levantarnos a construirlo.”* (Catastro Nacional de Asentamientos Irregulares, 2008: 3).

El proyecto se divide en tres etapas: construcción de las viviendas de emergencia, habilitación social, y construcción de una vivienda definitiva, pero en la mayoría de los países se trabaja en las dos primeras etapas.

En la primera etapa se selecciona un territorio y se identifican las características de las familias que viven allí, se generan espacios de participación donde se busca conocer las necesidades y problemáticas definidas por sus habitantes, dentro de las que se destaca el problema habitacional. Para abordarlo se seleccionan algunas familias y se realiza la construcción de viviendas de emergencia, que constituyen una solución temporal para esta demanda. A su vez se logra una aproximación por parte de algunos voluntarios a la realidad en la que viven esos hogares, que muchas veces es desconocida.

Para que sea efectiva la intervención de Techo al menos un 30% de los vecinos del asentamiento debe estar de acuerdo con la construcción de viviendas -sean o no posteriormente seleccionados para la asignación de las mismas-. (Techo, 2012).

La vivienda de emergencia consiste en una habitación de madera prefabricada con techo de chapa de zinc y piso de madera que se apoya en pilotes que la aíslan del suelo, su medida es de dieciocho metros cuadrados (6 metros de largo por 3 metros de ancho). La misma no tiene divisiones en su interior, ni instalación eléctrica y tampoco tiene baño. Los materiales han variado con el tiempo, al comienzo las paredes eran construidas con tablas de pino, mientras que actualmente se utilizan paneles de compensado. Estas variaciones responden a la búsqueda de una mejora en la calidad de las viviendas, así como a los convenios y donaciones que tiene la ONG.

³⁶<http://www.techo.org/paises/uruguay/techo/mision-vision/>

³⁷<http://www.techo.org/paises/uruguay/techo/mision-vision/>

Según lo manifestado por integrantes de Techo en una entrevista realizada por el diario El País de Montevideo en el año 2012, la vivienda:

“Tiene una duración de entre siete y diez años, según el cuidado que reciba. Los materiales utilizados son: estructura de pino, pilares de eucaliptos, contrachapado de pino y eucaliptos, aislante térmico para el techo y chapas de zinc aluminizadas”.³⁸

Posteriormente los voluntarios continúan organizando reuniones semanales con los habitantes del asentamiento para generar un ámbito de participación comunitaria, al cual denominan mesa de trabajo. Desde donde se desarrollan programas de educación, salud, capacitación en oficios, microcréditos, agricultura urbana y jurídica. (Catastro de Techo 2010).

La intervención de la organización propone dar respuesta al problema habitacional, a partir del fortalecimiento de las capacidades individuales y del trabajo colectivo. También busca lograr la reflexión de los voluntarios para que se involucren en la generación de cambios en torno a la pobreza y sus causas.

Según Jorge Atria -integrante del Centro de Investigación Social (CIS) de Techo Chile- la habilitación social está orientada a lograr que una comunidad adquiera las herramientas necesarias para mejorar la calidad de vida de forma permanente. Se trata de un proceso a largo plazo y que no sólo se centra en el aspecto habitacional, el autor lo explica de esta manera:

“Lo que primero son mediaguas³⁹, puede ser luego graduaciones de cursos de oficio, aumento en el rendimiento escolar, instalación de una biblioteca con recursos computacionales, mejoramiento de una sede comunitaria o un proyecto de vivienda exitoso, con una tipología de vivienda discutida y una propuesta de ampliaciones y lugares públicos discernida y planificada colectivamente.” (2007:20).

A partir de lo anterior se entiende que el proyecto de asignación de viviendas de emergencia no sería el fin último de Techo, aunque sí constituye el principal objetivo de la organización y por el cual se acercan la mayoría de las familias interesadas.

Sobre la habilitación social Atria destaca que esa área tiene como objetivo: “habilitarlos”, es decir, generar y fortalecer sus destrezas y capacidades productivas, asociativas y de participación para que ellos mismos inicien un proceso de cambio dirigido al mejoramiento de sus condiciones de vida y de participación ciudadana. (2007: 17). Aquí es donde la organización se distancia de su objetivo más visible -la construcción de viviendas de madera- para insertarse en un plano mucho más amplio,

³⁸<http://historico.elpais.com.uy/120622/pciuda-647703/informe/-techo-profundizara-proyectos-comunitarios-en-asentamientos/>.

³⁹Así son denominadas las viviendas otorgadas por la organización en Chile.

que se enfoca a modificar algunos de los factores que inciden en que esos individuos vivan en contextos de extrema pobreza.

La tercera etapa busca alcanzar soluciones definitivas y ejecutar la regularización de las viviendas y de los servicios básicos. Como se plantea en el Catastro Nacional de Asentamientos Irregulares 2010, elaborado por Techo:

“La última etapa para completar el proceso pretendido de cambio, es facilitar a las comunidades que cumplieron el proceso de Habilitación Social, el acceso a una vivienda definitiva y construcción de un barrio. UTPMP⁴⁰ será el nexo entre las familias, el gobierno y otras organizaciones para permitir el acceso a diferentes programas de vivienda. También se podrá incentivar la formación de una cooperativa de vivienda propia que sirva, en este caso, como capacitadores en el proceso. Lo esencial en esta etapa es la inclusión de las familias en la formalidad, por medio de la regularización o eventual realojo.” (2010:7).

Esta vivienda definitiva no se ha construido en Uruguay, en ninguna de las experiencias.

Como lo plantean integrantes de Techo en una entrevista realizada por las estudiantes de Arquitectura Valeria Cuadra y Magela Vilaboa

“El prototipo de vivienda ha ido evolucionando en algunos aspectos. Hay un área de construcción dentro de la ONG que se encarga de ir haciendo pruebas con los materiales, pero esto tiene que ser algo barato, fácil de construir, y debe durar unos años.” (2013: 32).

Vinculado a lo anterior, desde la organización se señala que la entrega de viviendas de emergencia busca mejorar las condiciones habitacionales de las familias como punto de partida para alcanzar soluciones definitivas.

En la misma investigación se consultó al Arquitecto Gustavo Scheps -Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República (UDELAR)- acerca del proyecto desarrollado por Techo, quien expresa su admiración por el trabajo colectivo realizado por la organización; sin embargo, destaca que *“Existe el riesgo de que estas construcciones sean contraproducentes a más largo plazo y que asienten más los problemas que en un principio pretendían erradicar.” (2013: 36).*

3.4.2: Características del proceso de asignación de viviendas de emergencia

Antes de definir la intervención en un asentamiento la organización propone la realización de una asamblea barrial donde los voluntarios explican cuáles son los objetivos de Techo y se busca lograr lo que denominan un acuerdo de trabajo. En la

⁴⁰ Un Techo Para Mi País.

reunión se redacta una carta de postulación que contenga la ubicación y características del barrio, la cantidad de familias que viven allí, así como el número de interesados en las viviendas de emergencia.

Posteriormente se lleva a cabo un relevamiento para seleccionar a las familias que se encuentran en peores condiciones habitacionales.

El área de construcciones como lo dice su nombre es la encargada de la planificación y ejecución de las actividades vinculadas a la construcción de las viviendas. La misma se divide en dos sub-áreas: Asignación y Logística.

Como se destaca en la Guía de asignación de Techo:

“Construcción es responsable del diseño de la casa, así como de la capacitación de los voluntarios para la construcción de la misma. Debe velar, tanto por mantener un modelo habitacional digno, como por asegurarse de que la construcción pueda ser llevada a cabo por voluntarios sin experiencia. Es también responsable de investigar mejores materiales y métodos de construcción, siempre proyectando una casa de mejor calidad y al menor costo posible.” (Techo, 2012:5).

En un fin de semana se levanta una vivienda de madera, que no cuenta con baño ni cocina, que no posee divisiones y que la mayoría de las veces cuenta con una conexión eléctrica muy precaria, lo cual afecta la seguridad de la misma, ya que el material es muy inflamable. Aún con estas carencias, esta construcción resulta ser la alternativa a la que tienen acceso algunas familias, que no pueden obtener una vivienda digna por otros medios.

Desde Techo (2012) se señala que la vivienda de emergencia busca mejorar las condiciones de las familias que residen en las construcciones más precarias -de chapa, costaneros y cartón-, resolviendo problemas de goteras, filtración de agua y viento, humedad y seguridad de las mismas.

Se entiende que este aspecto resulta fundamental para comprender la intervención de Techo, que lejos de trabajar con todas las familias con problemas constructivos en sus viviendas, elige centrarse en aquellas que se encuentran en las peores condiciones habitacionales. En este sentido la Guía de Asignación de la organización plantea que

“(…) se debe estar siempre atento a no perder claridad en el objetivo último de seleccionar a las familias más necesitadas en términos habitacionales, pero teniendo en cuenta siempre que será una solución habitacional solo a corto plazo y que si no es una mejora sustancial no cumple su función.” (Techo, 2012: 8).

Los materiales utilizados y el tipo de construcción permiten que la misma sea levantada en dos días lo cual hace posible aumentar la cantidad de viviendas instaladas.

Los aspectos que se toman en cuenta para la selección de las familias beneficiarias se vinculan con los materiales y el estado de la vivienda (techo, paredes y piso), la conformación del hogar, el hacinamiento, y la situación económica.

Además, tienen criterios excluyentes vinculados al tiempo de la familia residiendo en el asentamiento y en esa vivienda, los límites del barrio, y el consumo problemático de sustancias por parte del jefe/a de hogar.

Según señalaron ambos técnicos entrevistados para esta investigación el valor de la vivienda es de aproximadamente \$42000 (cuarenta y dos mil pesos uruguayos).

Las familias elegidas deben pagar \$3800 (tres mil ochocientos pesos uruguayos) que pueden abonar en varias entregas -mediante giros en redes de cobranza para luego recibir un comprobante de pago por parte de la organización-.

Como lo señala Atria –perteneciente a Un Techo Chile- (2007) este aporte permite incentivar el esfuerzo de las familias beneficiarias y evitar el asistencialismo.

Actualmente la organización está trabajando en veintiún asentamientos del país, la mayoría ubicados en el departamento de Montevideo, en 2016 se construyeron sesenta viviendas de emergencia. En este sentido la ONG ha decidido modificar su lógica de intervención buscando permanecer más tiempo en los asentamientos con la conformación de mesas de trabajo, por lo cual se está enfatizando también en llevar adelante otros proyectos y se ha disminuido la cantidad de viviendas levantadas por construcción. Según explicó una de las Directoras Zonales en la entrevista realizada para esta investigación antes las construcciones masivas eran de ciento cincuenta viviendas, mientras que actualmente cubre alrededor de treinta casas.

Desde que se instaló en nuestro país Techo ha trabajado sin ningún nexo con el Estado. Hoy por hoy según las entrevistas realizadas la articulación con organismos estatales es poca, sin embargo, existe la intención de la organización de lograr un vínculo más fluido con otros planes de vivienda (PMB y Plan Juntos) e instituciones públicas, en el interior del país si han podido realizar mayores coordinaciones con las intendencias departamentales.

3.4.3.: Asignación de viviendas de emergencia: ¿Quiénes trabajan para construirlas?

Como lo expresa María Cecilia Georgalis -basándose en el informe del UNV (Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas)- *“El voluntario es una persona que ayuda, aprende y participa activamente en la vida de las comunidades”*. (2013: 17).

En Uruguay la primera legislación sobre voluntariado se plasma con la aprobación de la Ley N° 17885 sobre voluntariado social, la cual considera como tal:

*“(…) a la persona física que por su libre elección ofrece su tiempo, su trabajo y sus competencias, de forma ocasional o periódica, con fines de bien público, individualmente o dentro del marco de organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, oficialmente reconocidas o no, o de entidades públicas nacionales o internacionales, sin percibir remuneración alguna a cambio”.*⁴¹

Según la investigación realizada por Camilo López Burian et al (2010) las principales razones que motivan a los voluntarios de Techo a participar de la experiencia se destacan las siguientes, colaborar con la organización, conocer otras realidades, mejorar la situación de otras personas a través de algo material, y conocer a otras personas.

Como se recoge en una investigación realizada por estudiantes de la Facultad de Comunicación, una de las voluntarias de la organización manifestó que:

*“Fue impresionante todo lo que pasaba por mi cabeza el día después y todos los sentimientos explotando al mismo tiempo de forma tal que me tiraban la moral a piso y sintiéndote más insignificante que nunca hoy lo pienso y veo que hice la diferencia, aunque sea desde un ángulo muy chiquito. Pero si cada vez somos más y si somos más aún la próxima y la que le sigue a esa, y cada uno pone un poquito de lo suyo, se pueden cambiar cierta realidad como en este caso la de la pobreza.”*⁴²

Vinculado a lo anterior se destaca que el voluntariado en Techo persigue tres objetivos centrales: un cambio personal, un cambio social y un cambio de realidad de las familias uruguayas que se encuentran en la extrema pobreza. Según esa investigación en el año 2010 trabajaban para Techo en forma remunerada 9 personas, y de forma voluntaria 279.

De acuerdo a la entrevista realizada al Director Social de Techo, a fines de 2014 trabajaban dieciséis personas contratadas -que son las que están a cargo de las distintas áreas de la organización- y entre doscientos sesenta y trescientos voluntarios de manera permanente.

El Director Social de la organización plantea que el promedio de edad de los voluntarios ronda los veinte años, y que la mayoría son estudiantes, ya que cuando comienzan a trabajar no le pueden dedicar tanto tiempo a las actividades planificadas. Acerca del perfil de los voluntarios señala que

⁴¹<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17885&Anchor=>.

⁴²http://documentos.liccom.edu.uy/?download=Biblioteca%2FTRABAJOS+PASAJE+CURSO%2FSOCIOLOGIA+DE+L+A+COMUNICACION%2FM_SC_0048.pdf.

“Y el perfil y hay de todo, desde estudiantes de carpintería en UTU, a estudiantes de comunicación, pasa que claro, como nuestro trabajo es bastante amplio creo que casi todo el mundo puede encontrar donde ejercitar lo que estudió, o capaz hay mucha gente que viene y dice laburo y estudio en comunicación, vengo acá pero no quiero hacer eso quiero trabajo directo con las familias como no quiero meterme en comunicación.” (Entrevista al Director Social de Techo, 2014).

3.4.4.: ¿A qué familias están dirigidas las viviendas de Techo?

Para visualizar qué familias habitan viviendas otorgadas por Techo a continuación se tomarán los aportes de las entrevistas realizadas al Director Social, a una de las Directoras Zonales de la organización y a una de las Asistentes Sociales del CCZ 12.

Acerca de las características de las familias que se acercan a Techo, el Director Social de Techo las define de la siguiente manera

“Y en general es una familia que está tan excluida y de recursos económicos inexistentes que no tienen acceso a ningún otro plan de vivienda y que no llegan al mínimo que muchos planes necesitan para empezar a trabajar y están cansadas de golpear puertas. Pero qué bueno, en general más allá de ese cansancio siguen peleándola, vienen acá o llaman.” (Entrevista al Director Social de Techo, 2014).

En este sentido se visualiza que la población objetivo de Techo abarca aquellas familias que viven en situaciones de precariedad que no son objeto de ningún programa estatal, y que no cuentan con la capacidad de pago requerida para acceder a otras soluciones habitacionales (ingreso en cooperativas de viviendas, alquiler, autoconstrucción, etc.). Se considera que el empleo informal, transitorio y en algunos casos esporádico coloca a los individuos en una situación de fragilidad continua que se expresa en varias esferas, y el acceso a la vivienda es una de ellas.

Por eso se entiende que cuando las condiciones son tan extremas la vivienda de Techo busca minimizar las dificultades a las que están expuestas esas familias. El Director Social lo explica así

“(…) cuando la urgencia es tan grande y la situación de emergencia que viven es tan de emergencia, creo que nadie puede pensar en el otro, nadie puede pensar comunitariamente si mi situación me está todos los días ahogando ¿No? Entonces de esa forma con la construcción de la vivienda siempre que sea a las familias están en esta situación de urgencia habitacional, les permite dar ese respiro para pensar en el futuro. Y no en hoy esperamos que no llueva, porque si llueve tengo que ir corriendo a sacar el cable, la chapa, el nylon, que no salgan los chiquilines, que no bajen de la cama porque hay barro que y son cosas que no te permiten pensar en el mediano y largo plazo.” (Entrevista al Director Social de Techo, 2014).

En consonancia con lo anterior una de las Asistentes Sociales del CCZ 12 subraya el aporte del proyecto para quienes residen en construcciones extremadamente deterioradas.

“Pero claramente entre un rancho sin piso, de tierra, de chapa, de chapas agujereadas, de cartones, y nylon, sin tirantes, o con tirantes muy deteriorados que es un primer salto, es un primer salto, no es la misma calidad. El tener piso o no tener piso es un salto, el aislarte de esos pilotes que te aíslan de, es un primer salto, que no es una solución habitacional.” (Entrevista a la Asistente Social del CCZ 12, 2016).

En tanto estos individuos se encuentran tan sumergidos en la pobreza que aceptan habitar viviendas de emergencia, antes que continuar en viviendas de materiales de desecho. Como lo expresa Engels refiriéndose al salario expresando que ese poco es mejor que nada, lo mismo se puede decir en relación a la vivienda, esa construcción de madera resulta mejor que nada, cuando las políticas de vivienda no alcanzan a cubrir la totalidad de estas situaciones.

Desde la concepción de necesidades de Doyal y Gough, el alojamiento adecuado, además de permitir el resguardo de los individuos contribuye a la efectivización de otras necesidades básicas. En este sentido se entiende que las viviendas de emergencia no cumplen con las condiciones de seguridad que permitan encuadrarla como una vivienda adecuada, pero constituyen un recurso al que pueden acudir las familias excluidas de otras opciones.

“Es el primer salto básico, sobre el cual podemos seguir construyendo, sin ese es como no hay nada para hacer. Entonces no es una solución habitacional, es un salto (...)” (Entrevista a la Asistente Social del CCZ 12, 2016).

De esta manera se entiende que las viviendas de Techo en algunas situaciones se constituyen como una base para luego mejorar las condiciones habitacionales a través de programas de materiales, como lo explica la técnica del CCZ 12 en tanto en otras situaciones de mayor vulnerabilidad perduran en el tiempo siendo la única mejora respecto a la situación inicial.

“Todas las viviendas de Techo terminan viniendo, solicitando banco de materiales, salvo aquellas que, en realidad, una de dos o ya están en esa exclusión que ni siquiera pueden venir a pedirlo, o que en realidad el ingreso es cero, cero, cero y que no... Salvo esas situaciones casi todas las de Techo más tarde o más temprano vienen. O aquellas en las cuales ya está condicionado que ese barrio, por más que vengan a pedirlo no les vamos a dar, entonces esas son las situaciones que nunca vienen. Pero después el resto, más tarde o más temprano vienen igual.” (Entrevista a la Asistente Social del CCZ 12, 2016).

Vinculado a lo anterior la Directora Zonal expresa que es una realidad que en algunas ocasiones las viviendas de emergencia se mantienen más del tiempo deseado,

aunque el objetivo de las mismas es que sean utilizadas de manera provisoria hasta que las familias puedan alcanzar una solución definitiva.

“Si, si es lo que no nos gusta la idea, pero es una realidad y no la podés negar, y bueno creo que con todo este modelo de trabajo que tenemos intentamos que se generen soluciones definitivas y a largo plazo, y que puedan ayudar a que esta vivienda de emergencia realmente cumpla su rol de vivienda de emergencia, que sea una solución transitoria, y que sea un medio para un fin, y no el fin en sí mismo.” (Entrevista a la Directora Zonal de Techo, 2016).

Lo anterior se visualiza en que las políticas habitacionales existentes resultan insuficientes para atender a buena parte de las familias que viven en condiciones de extrema pobreza.

“Que tiene que ver con que, así como Techo no puede dar respuesta a lo que tiene que ver con una vivienda digna con lo que implica, con los servicios, con las formalidades y con todo lo que entendemos que implica el tema del hábitat, muchas veces nosotros desde el Estado tampoco podemos.” (Entrevista a la Asistente social del CCZ 12, 2016).

Vinculado a lo anterior cabe señalar que en el CCZ 12 el Fondo Solidario de Materiales para la Vivienda (FSMV), que es el programa que subsidia materiales para la refacción de las viviendas está suspendido. Según lo explicó la Asistente Social hace dos años que no se admiten nuevas inscripciones, aunque en el 2015 funcionó con algunas de las familias postuladas durante el año anterior.

Respecto a que opinan los beneficiarios del proyecto ambos técnicos de la ONG coinciden en que la percepción de la organización es buena. El Director Social destaca cómo contribuye la vivienda a minimizar los riesgos de las condiciones climáticas y lo que ello implica en la organización de las familias.

“(...) de no tener que estar pensando todos los días en que va a pasar hoy para poder salir a laburar tranquilo. Y no llegar a la casa y la chapa se habrá volado, se inundó toda la ropa, la cama, todo y eso son cosas que sí, que charlando con ellos te lo dicen, y entonces de alguna forma es la otra parte, o es la misma visión que tenemos nosotros, pero vivido desde el que la vive.” (Entrevista al Director Social de Techo, 2014).

Por otra parte, la Directora Zonal plantea la incidencia de que esa alternativa provenga desde el sector privado y no sea una iniciativa estatal, además señala la importancia del vínculo que generan los voluntarios con los beneficiarios.

“Creo que es muy positiva la visión que tienen, hace poco hablábamos de un estudio que se hizo en Argentina de la percepción de los beneficiarios de la vivienda de emergencia sobre la vivienda de emergencia, y hay una pregunta que se les hacía que es re interesante, que en una decían como ven la vivienda de emergencia proporcionada por Techo, y no divino, que son gurises, que son voluntarios, que no tienen por qué. Y cuándo decía y si esta vivienda te la diera el Estado que pensás y ahí cambia totalmente la visión, porque el Estado no puede brindar esto como solución, (...)” (Entrevista a la Directora Zonal de Techo, 2016).

Otro aspecto a tener en cuenta es lo que expresa la Asistente Social entrevistada acerca del valor que significa para estas familias tener su espacio, por mínimo que pueda resultar.

“(...) te lo dicen de forma implícita de que no es suficiente, pero también te dicen con orgullo que tienen su vivienda, eso también es como que accedieron a una vivienda, eso también está implícito. Y como esa cuestión de ahora si tengo mi casa. Pero ahí varía también de quienes han tenido otra casa previa, si era de ellos o no, o si estaban de prestado. (Entrevista a asistente social CCZ 12, 2016).

Acerca de las limitaciones que tienen las viviendas de emergencia la Directora Zonal entrevistada destacó el tamaño de las mismas -sobre todo cuando las familias son numerosas- y la ausencia de baños.

En el mismo sentido la Asistente Social del CCZ 12 plantea la dificultad que supone no contar con un sistema de evacuación seguro y sugiere que abordar este problema mejoraría la calidad de la propuesta.

“Entonces el que vaya acompañado de un sistema así sea natural, pero que vos digas, si va a hacer un pozo en la tierra, para que no se autocontamine. Ya ni siquiera desde el punto de vista de ciudad, de vecino y de todo lo demás, ya nomás para que no se autocontamine su familia, este, y las napas de esa parcela de tierra. Entonces pensar un mecanismo, de cómo esa evacuación pueda ser, este, lo menos nociva posible, me parece que eso sería un paso no menor.”

En lo vinculado a qué modificaciones podría desarrollar la organización para favorecer a los beneficiarios la Asistente Social manifiesta la dificultad que supone que esté basada en el trabajo voluntario. Por lo cual afirma

“(...) está bárbaro que haya voluntariado, pero no puede ser, o sea no puede estar basado en el voluntariado cuando hay un montón también de gente trabajando en esas áreas, especializada en esas áreas, y que implica como esto de responsabilidad, y que debe ir acompañado de Políticas habitacionales.” (Entrevista a la Asistente Social del CCZ 12).

Por otra parte, la Directora Zonal expresa que la ONG podría mejorar si logra establecer una mayor articulación y coordinación con organismos estatales.

3.4.5: Las viviendas de Techo desde adentro, la perspectiva de las beneficiarias.

Para conocer la mirada de quienes habitan las viviendas de emergencia se realizaron dos entrevistas a beneficiarias de Techo del asentamiento 16 de setiembre, que está ubicado en el barrio Lezica -en Montevideo-, en la calle Cornelio Guerra

esquina Lanus, limitando con el margen del arroyo Pantanoso. El mismo está formado por 166 personas distribuidas en cuarenta y dos viviendas. El 49 % de los hogares están conectados a la red de agua potable de forma regular, mientras que el 92% accede a energía eléctrica de manera irregular, el 95% de las viviendas no cuentan con saneamiento⁴³.

Acerca de las entrevistadas una de ellas tiene 23 años, vive junto a su pareja de 36, y los dos hijos de él, de 14 y 15 años. Los ingresos del hogar provienen de las “changas” de su pareja, la entrevistada quedó desempleada recientemente, por lo que actualmente se desempeña como ama de casa.

Por otra parte, la segunda entrevistada tiene 61 años, es ama de casa, y vive con su hijo de 34 años, él es quien trabaja de manera formal.

Respecto a cuánto tiempo hace que habitan en ese asentamiento, la segunda lo hace desde hace doce años y recibió la vivienda de Techo hace dos, mientras que la primera se mudó hace tres años y participó en la construcción del mes de junio de este año.

De acuerdo a lo que se pudo indagar sobre las características de las viviendas que habitaban antes de acceder a las cabañas de emergencia ambas explicaron que eran muy precarias, con techo y paredes de chapas, piso de tierra, lo cual desencadenaba problemas de filtración de agua y viento.

Cuando se les preguntó si habían buscado alguna solución para resolver su problema habitacional una de ellas explicó que únicamente se había acercado al CCZ, para anotarse en el programa de materiales, pero no pudo participar del mismo -ya que no tenía menores propios a cargo-. Mientras que la otra entrevistada explicó que no tenía conocimiento de ninguna alternativa para su situación, y que si se enteró de la propuesta de Techo porque ellos comenzaron a trabajar en el asentamiento.

En relación al motivo por el que fueron seleccionadas por la ONG, ambas expresaron que fue por la situación en la que vivían. En este sentido una de ellas señaló *“Ahhhhh.... porque donde yo vivía no daba más, sólo Dios sabe lo que yo pasé en ese ranchito. Era mío, pero a la vez no era justo que yo viviera así, se llovía mucho por arriba, por abajo.”* (Entrevista a “beneficiaria 2” de vivienda de Techo).

Respecto a qué opinión tienen de Techo las dos se mostraron satisfechas, *“La verdad que precioso. Te cambia todo te cambia. No estás, por ejemplo, en mi situación está más cómoda, por el tema de porque nosotros éramos nosotros y los menores todos en*

⁴³Según datos del relevamiento realizado por Techo en el asentamiento 16 de setiembre.

la misma habitación. La humedad en invierno es totalmente diferente...". (Entrevista a "beneficiaria 1" de vivienda de Techo, 2016).

Durante el desarrollo de las entrevistas a ambas entrevistadas les costó poder transmitir en palabras la experiencia de ser partícipes de este proyecto. *"Sin palabras, viste cuando querés decir algo así y no podés porque lo tenés acá adentro, y querés este, compartir esa alegría, porque a un lugar donde uno vive, vivió, a estar en un palacio, porque yo le llamo palacio..."*. (Entrevista a "beneficiaria 2" de vivienda de Techo, 2016).

En el contacto con las familias se pudo visualizar el cambio que generó acceder a un espacio que les sirva para resguardarse de las condiciones climáticas y el orgullo de poder haber mejorado su situación.

En este sentido la segunda entrevistada plantea *"Que te puedas acostar y no sentir gotas arriba de la cabeza, muchísimo, a veces hasta el día de hoy, gracias, gracias, porque es eterno el gracias. Aparte hay que valorar lo que ellos hicieron, porque Techo hay que valorar eh, hay personas que ya está, no es ya está..."*. (Entrevista a "beneficiaria 2" de vivienda de Techo, 2016).

Frente a cómo mejorarían la vivienda de emergencia ninguna de las entrevistadas supo pensar la edificación de otra manera -construida de otros materiales o de otras dimensiones-. Se entiende que el reconocimiento por parte de los voluntarios de la realidad de estas familias, y la intervención en las situaciones más extremas funciona como un atenuante de esas condiciones, que en algunos casos hace que la vivienda pensada para una emergencia se mantenga en el tiempo.

Acerca de qué planes tienen en relación a la vivienda una de las entrevistadas expresó su intención de colocarle vinílico al piso, hacerle una ventana más grande -ya que resulta muy calurosa en verano- y ampliarla con las mismas maderas utilizadas por Techo. La otra beneficiaria manifestó *"Cuidarla, mantenerla en el estado en el que ellos me la entregaron. Y algún día va a ser de los gurises, cuando ellos quieran."* (Entrevista a "beneficiaria 1" de vivienda de Techo, 2016).

Se notó que ambas están conformes con la vivienda de Techo ya que supuso una mejora significativa respecto a las condiciones anteriores. Una de las usuarias lo expresó de con las siguientes palabras *"Y a veces nos sentamos así miramos y pah lo que sufrí, y pensar que tengo el palacio acá."* (Entrevista a "beneficiaria 2" de vivienda de Techo, 2016).

Ninguna de las dos entrevistadas manifestó alguna proyección o deseo de acceder a otro tipo de plan habitacional.

3.4.6: A modo de cierre: revisión de las diferentes perspectivas recogidas en las entrevistas.

Luego de haber realizado las entrevistas a diferentes actores, se encontraron algunos puntos de coincidencia, de esta manera se interpreta que tanto los/as técnicos/as como las beneficiarias concuerdan en que las viviendas otorgadas por Techo buscan atender las situaciones habitacionales más precarias, donde no existen políticas sociales interviniendo. Es así que tanto los técnicos como las familias destacan la diferencia que se visualiza entre una vivienda de materiales de desecho y la construcción de madera otorgada por la organización, que permite resolver problemas de filtraciones, y goteras. Esto supone un paso mínimo, pero necesario para salir de las peores condiciones edilicias, y minimizar algunos de los riesgos a los que están expuestos quienes las habitan, y una mejor organización cotidiana de esas familias.

En este sentido, resulta importante tener en cuenta que el programa de materiales para refaccionar o ampliar las viviendas que se gestionaba desde el centro comunal no está funcionando. Lo cual reduce las posibilidades de las familias que habitan ese municipio que quedan por fuera de otros programas.

Otro aspecto a destacar de acuerdo a las entrevistas realizadas a las familias es la poca información sobre programas de vivienda -independientemente de que puedan acceder a los mismos-. En este sentido la organización Techo resulta más visible por la publicidad que tienen y porque se acercan al territorio donde viven las familias logrando un contacto directo con la población beneficiaria.

En lo que tiene que ver con la percepción de las viviendas otorgadas por Techo, tanto una de las beneficiarias como la Directora zonal hicieron hincapié en el rol de los voluntarios, desde lugares diferentes ambas enfatizaron en cómo el acercamiento de los integrantes de la organización supone más que la construcción de viviendas de emergencia. En consonancia con lo anterior la Asistente Social del CCZ 12 valoró positivamente la forma de devolución de los relevamientos realizados a los vecinos del barrio.

3.5: Consideraciones finales

Se considera que los objetivos de esta investigación fueron alcanzados, ya que fue posible reflexionar acerca de la situación de emergencia habitacional de algunas familias en Uruguay, caracterizar el rol del Estado a través de las políticas sociales existentes, e identificar cuáles son las dificultades que se presentan en el acceso a la vivienda por parte de los sectores de la población más vulnerables.

Es relevante tener presente que el estudio se centró en las características que tiene el programa Techo en una zona específica de Montevideo, y que por tanto no se puede generalizar acerca de las opiniones obtenidas.

En el capítulo dos de este trabajo se pudo describir las condiciones de los barrios en los que vivían la clase obrera inglesa en el siglo XIX, y los riesgos a los que estaban expuestos.

Por otra parte, se planteó el rol del trabajo como integrador y cómo los cambios en el mercado de empleo y en las formas de contratación llevan a lo que Castel (1977) denomina “desestabilización de los estables” lo cual incide en la inclusión social de los individuos.

El análisis de Engels (1845) resulta vigente para observar cómo muchas de esas problemáticas vinculadas a la vivienda se continúan repitiendo en la actualidad, mientras que los aportes de Castel permiten comprender cómo las situaciones de vulnerabilidad aumentan con el establecimiento del modelo neoliberal.

En este escenario comprender el rol del Estado a través de la implementación de las políticas sociales y tomando en cuenta el contexto histórico de nuestro país es posible lograr una aproximación a la problemática para el acceso a la vivienda en la actualidad.

Reflexionar acerca de esta temática nos permite comprender que las políticas sociales en materia habitacional no son suficientes para atender el déficit existente, siendo los más afectados los sectores de menores recursos.

En este sentido, se puede decir que la organización Techo interviene en situaciones de emergencia habitacional que no son abordadas desde el Estado, y que en ocasiones esas familias terminan aceptando esa alternativa como la única a la que pueden acceder. Se considera que no resulta una vivienda saludable puesto que la salubridad del hogar continúa siendo afectada, ya que el baño permanece afuera de la casa. Ambas entrevistadas explicaron que el mismo está construido de chapas, al igual que las viviendas que tenían antes.

La realización de entrevistas permitió profundizar en las opiniones sobre las viviendas de emergencia, así como conocer cuáles son las limitaciones y los aciertos del proyecto. En este sentido se considera que la intervención de la ONG permite dar una pronta respuesta a las familias que no tienen los medios para resolver el problema habitacional por otras vías, y que en algunos casos no van a ser atendidos por otras políticas sociales. Si bien solamente se entrevistó a dos beneficiarias del proyecto, en ambas situaciones la percepción sobre la vivienda y la experiencia con los voluntarios es muy buena.

Se considera que la sobrevaloración de la vivienda realizada por las beneficiarias por un lado se relaciona con que la misma resuelve el problema habitacional –respecto a las condiciones de inhabitabilidad en las que se encontraban antes- aún con las carencias que presenta la construcción, y por otro al reconocimiento por parte de Techo de su realidad, y al vínculo que establecen los voluntarios con las familias.

Debido a que la organización elige los asentamientos en los que interviene, se pudo observar que establecen contacto con familias que no logran acceder a información sobre programas habitacionales fuera de su territorio, que en ocasiones tienen como referencia al CCZ pero no otras oficinas estatales donde recurrir en busca de soluciones al problema de la vivienda.

Por otra parte, se entiende que las modificaciones en la modalidad de trabajo de Techo -apuntando a establecer comisiones barriales en los asentamientos donde se construyen las viviendas-, permite generar vínculos más sólidos con sus habitantes y un mayor reconocimiento por parte de los beneficiarios.

En este sentido surge como interrogante si existen diferencias en la concepción de la vivienda de emergencia como tal entre los beneficiarios que recibieron la misma con la modalidad de trabajo anterior y los que la recibieron con esta nueva forma de acercamiento al barrio. También si los resultados de esta experiencia se pueden generalizar a otros barrios y beneficiarios.

Se puede concluir que para las beneficiarias entrevistadas la vivienda resultó una opción útil para remediar la situación extrema en la que se encontraban.

Pero surge la siguiente pregunta ¿Las viviendas de Techo son el límite para atender a estas familias que no son abordadas por las políticas habitacionales actuales?

Bibliografía consultada

Antunes, Ricardo. (1995) *¿Adiós al trabajo?* San Paulo. Cortez Editora.

Álvarez Rivadulla, María José. (2007) Asentamientos irregulares montevidianos: la desafiliación resistida en *CadernosMetrópole18*. Rio de Janeiro: Universidad Federal de Rio de Janeiro. Páginas 207-249.

Beck, Ulrich. (1944) *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona. Paidós.

Castel, Robert.: *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires. Paidós.

Charquero, Alicia. (2010). Una propuesta colectiva cooperativas de vivienda por ayuda mutua: ¿una forma distinta de vida? Trabajo Social (Uruguay) Año 24, no. 48. Páginas 34-42.

Engels, Friedrich. (1845). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Buenos Aires. Futuro.

Esping-Andersen, Gosta. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Esping-Andersen, Gosta. (1987). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.

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

Heller, Ágnes. (1978). *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona. Ediciones Península.

Heller, Ágnes. (1996). *Una revisión a la teoría de las necesidades*. Barcelona. Ediciones Paidós.

Magri, Altair Jérica. (2016) *La vivienda: una nave insignia en aguas turbulentas. Proceso y derivas durante el quinquenio de José Mujica*. En *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica* /Nicolás Bentancur, José Miguel Busquets, coordinadores; Martín Rodríguez Araújo, asistente de edición. Montevideo: Fin de siglo.

Martínez, Juliana (2006) *Regímenes de bienestar en América Latina. ¿Cuáles y cómo son?* San José de Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica.

Marshall, Thomas. Tom Bottomore. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

Midaglia, Carmen- Florencia Antía. La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No 16, 2007. Páginas 131-157.

Midaglia, Carmen y Tejera, Rafael. (2016) *Uruguay del Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social*. Montevideo: Fin de siglo.

Sánchez Hernández, A., y Gutiérrez Sanz, E. (2008). El derecho a la vivienda en la vida cotidiana. En *Revista Trabajo Social Hoy*. Páginas 57-64.

Olesker, Daniel. (2001). *Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Montevideo: Trilce.

Pastorini, Alejandra (2000) ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría 'concesión-conquista' en Borgianni, Elisabete y Montaño, Carlos (orgs.) *La Política Social hoy*. São Paulo: Cortez.

Pastorini, Alejandra. (2001) La cuestión social sus alteraciones en la contemporaneidad. En *Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea*. (Páginas 91-109). Montevideo.

Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.

Pastorini, Alejandra. La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad. En Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. (Páginas 72-88). Montevideo. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.

Pereira, Potyara. (2002) *Necesidades humanas: para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*. San Paulo: Cortez.

Smolka, Martim. (1981). Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para la conceptualización del problema. En *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XV, N° 60, México. Páginas 70-89.

Otras fuentes documentales

Cuadra, Valeria y Magela Vilaboa. (2013) *Acercamiento al debate que genera la intervención de "Un Techo para mi país"*. Montevideo. Tesina enmarcada en Pasantía IHA. UDELAR. Facultad de Arquitectura.

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*. Tesis de Maestría en Servicio Social (UFRJ). Sin editar.

ONU- Hábitat. *El derecho a una vivienda adecuada*. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos. Folleto informativo N°1.

Piazza, Dante Mario. (2005) *Las Políticas Públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004)*. La cartera de tierras. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura.

Tajam, Héctor, Jaime Yaffé. (2003). *Industria manufacturera y sustitución de importaciones (Uruguay 1911-1930)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Instituto de Economía.

Techo. (2015) Conocé 16 de setiembre. (Infografía 16 de setiembre, material interno de la organización).

Techo. (2015) Informe preliminar Relevamiento de información. (material interno de la organización).

Techo. Folleto informativo de Un Techo Uruguay s/d.

Zapata, María Cecilia. (2012). *El programa de autogestión para la vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?* Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Sin editar

Páginas web consultadas

https://www.academia.edu/557352/La_importancia_del_c%C3%B3mo_y_el_cuando_en_el_estudio_de_la_ciudad_informal

http://www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf Consultada el 23/07/16.

Pintó solidaridad. La ayuda social en los jóvenes... ¿Moda o convicción? Análisis de la participación de jóvenes voluntarios en la ONG “Un techo para mi país”. Disponible en: http://documentos.liccom.edu.uy/?download=Biblioteca%2FTRABAJOS+PASAJE+CURSO%2FSOCIOLOGIA+DE+LA+COMUNICACION%2FM_SC_0048.pdf. Consultada el 23/11/2016

AntxustegiIgartua, Esteban. Ciudadanía y derechos sociales, disponible en: http://www.ehu.eus/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/viewFile/1394/1004

Catastro Nacional de asentamientos irregulares 2010, disponible en: <http://www.fenapes.org.uy/wp-content/uploads/2012/04/REPCS.pdf>

Artículo 45 de la Constitución de la República de Uruguay, disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/45> Consultada el 23/07/16.

http://www.ine.gub.uy/enha2006/ENHA_Vivienda_%20Final_Corr.pdf Consultada el 18/12/2015.

http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech_princ_definic_utilizadas.pdf Consultada el 01/11/2016.

<http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan> Consultada el 01/11/2016.

<http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=5sP9F2ixPDXX2XhwawPm> Consultada el 15/12/2015.

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1711557.htm> Consultada el 04/09/2016

Programa de Mejoramiento de Barrios Unidad de Evaluación y Monitoreo. (2011) Informe técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011. Disponible en:

http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/no_g241/piai-2011.pdf

Consultada el 20/10/2016.

<http://www.mvotma.gub.uy> Consultada el 14/08/2016.

http://www.paho.org/per/index.php?gid=68&option=com_docman&task=doc_view

Consultada el 10/09/2016

<http://www.piai.gub.uy/adjweb/doc/novadj2.pdf> Consultada el 10/09/2016

<http://www.piai.gub.uy/adjweb/doc/novadj5.pdf> Consultada el 10/09/2016

<http://pmb.mvotma.gub.uy/noticias/pmb-entreg-la-primera-obra-del-programa-de-mitigaci-n-habitacional> Consultada el 04/02/2017.

<http://pmb.mvotma.gub.uy/noticias/nuevas-obras-del-programa-de-mitigaci-n-habitacional-en-cotravi> Consultada el 04/02/2017.

<http://pmb.mvotma.gub.uy/noticias/solucion-habitacional-transitoria-en-el-asentamiento-19-de-abril> Consultada el 04/02/2017.

<http://pmb.mvotma.gub.uy/noticias/programa-de-mitigacion-habitacional> Consultada el 04/02/2017.

http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/ponencia_dr_mjar.pdf Consultada el 04/02/2017.

Baraibar, Ximena. (2002) Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social. *Revista Regional de Trabajo Social* Año XVI. N° 25. Disponible en: http://www.revistatrabajosocial.com/revistas/revistas2002/acerca_25.htm Consultada el 03/07/2016

<http://www.techo.org/paises/uruguay/techo/mision-vision/>. Consultada el 23/11/2016.

<http://www.techo.org/paises/uruguay/techo/modelo-de-trabajo-techo/> Consultada el 23/11/2016.

<http://www.untechoparamipais.org/> Consultada el 20/04/2015.

Anexos