

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

**¿Juntos, podemos? Cuando la emergencia
desborda las instituciones**

Ruben Paolo Vaz Espinosa
Tutora: Laura Paulo

2019

Página de aprobación

Tutora	Laura Paulo Bevilacqua
Tribunal	Ximena Baráibar
Tribunal	Gustavo Machado
Fecha	24 de Abril de 2019
Calificación	
Autor	Paolo Vaz

Dedicatoria

A mi abuela Giovanna por su dedicación, apoyo y cariño. Por haber compartido conmigo tantas cosas, historias, sueños y consejos. Por enseñarme a creer en mí mismo. Y sobre todo, por demostrarme con su ejemplo de vida el valor de la solidaridad y el compromiso.

Resumen

El presente trabajo analiza el Plan socio-habitacional Juntos como política pública de vivienda en Uruguay, en el periodo 2010-2014. Este plan fue impulsado por el entonces presidente José Mujica y pretendió atender a la problemática de vivienda de los sectores socio-económicamente más pobres, apuntando a la integración social y la participación ciudadana. Dicha política surge en el marco del cambio en la forma de conducir el Estado, que en nuestro país comienza en 2005, con la asunción por primera vez en la historia de un gobierno progresista. A su vez, en la misma, se observan algunos rasgos característicos de las políticas neoliberales, que tuvieron su auge en los años noventa. Para llevar adelante este debate se retoman los aportes conceptuales de algunos autores, así como estudios recientes en esta temática; además se utilizan las contribuciones del institucionalismo histórico para comprender de mejor manera la formación y el desarrollo de la política. A su vez los diferentes documentos y discursos que refieran al Plan Juntos son analizados desde un enfoque cualitativo de investigación.

Palabras clave: Plan Juntos, neoliberalismo, integración social, participación

Abstract

The present work analyzes the Juntos socio-habitacional Plan as a public housing policy in Uruguay, in the 2010-2014 period. This plan was promoted by then President José Mujica and aimed to address the housing problem of the poorest socio-economically sectors, aiming at social integration and citizen participation. This policy arises in the context of the change in the way of conducting the State, which in our country begins in 2005, with the assumption for the first time in the history of a progressive government. At the same time, there are some characteristic features of neoliberal policies, which had their peak in the 1990s. In order to carry out this debate, the conceptual contributions of some authors are retaken, as well as recent studies on this subject; In addition, the contributions of historical institutionalism are used to better understand the formation and development of politics. At the same time, the different documents and speeches that refer to the Juntos Plan are analyzed from a qualitative research approach.

Keywords: Plan Juntos, neoliberalism, social integration, participation

Índice

Resumen	4
Introducción	7
Capítulo 1 Precisiones conceptuales.	11
1.1 Integración social, trabajo, desafiliación.	11
1.2 La nueva forma de gestionar las políticas sociales: descentralización, territorialización y focalización.	13
1.3 Participación popular: entre la marginalidad y la ciudadanía.	18
Capítulo 2 Producciones recientes sobre la temática .	22
2.1 El rol del Estado.	22
2.2 Legislar para el mercado.	24
2.3 La ideología. Un Arma fundamental para el modelo.	25
2.4 El Municipio. Un amortiguador entre el Estado y las/os ciudadanos.	27
Capítulo 3 De la idea entusiasta a la herramienta concreta. Surgimiento y puesta en marcha del Plan Juntos.	30
3.1 Nuevas instituciones, reglas diferentes, la misma deuda.	30
3.2 Con mucha voluntad y pocas certezas.	32
3.3 Menos dudas, más certezas. La política se consolida.	36
3.4 Consolidación y ¿cierre?: Tercera etapa del Plan Juntos y fin del gobierno de José Mujica.	40
Capítulo 4. Las personas pasan, las instituciones permanecen. Cuando la voluntad choca con la estructura.	44
4.1 Ciudades competitivas. Cuando el capital prima sobre el derecho.	44
4.2 Una maquinaria armada para la reproducción del modelo: focalización, descentralización y participación.	45
4.3 Entre lo concreto y lo abstracto.	46
4.4 Otro desafío importante: la participación de los sectores más vulnerados.	48
4.5 Remar contra corriente: la solidaridad en tiempos de competencia.	49
Capítulo 5. Reflexiones finales	51
Bibliografía	53

Introducción

El presente trabajo de carácter monográfico aborda como tema central las políticas públicas de vivienda en Uruguay, delimitando como unidad de observación el Plan socio-habitacional Juntos. Se trata de una política asistencial de vivienda, en el marco del neoliberalismo, en el periodo 2010-2014. El tema se aborda desde el enfoque de investigación cualitativo, teniendo en cuenta que nos permite comprender el fenómeno y sus significados.

La política social de la vivienda en nuestro país ha cobrado relevancia durante los últimos años, cuando el Frente Amplio (FA) asume el gobierno (2005). En ese momento se declara la Emergencia Social, debido a la situación de pobreza y extrema pobreza que asolaba a la población. La problemática se había cimentado durante la década del noventa (bajo la égida de las denominadas políticas neoliberales) y se agravó con la crisis económica de los años 2001 y 2002. En el año 2004 las cifras de personas en situación de pobreza ascendían a 40% y las que se encontraban en situación de extrema pobreza 4,7%. (Midaglia, et al, 2013).

El primer período de gobierno del FA estuvo abocado principalmente a hacer frente a esta situación, para ello se crea el Ministerio de Desarrollo Social con el fin de coordinar las diferentes políticas sociales y llevar a cabo el denominado Plan de Emergencia Social. Dicho plan buscó asegurarle a la población más vulnerable un ingreso que les permitiera cubrir sus necesidades básicas. Es substituido en el año 2007 por el denominado Plan de Equidad, que además de las transferencias monetarias condicionadas incluyó programas en áreas educativas, de trabajo y de participación social. (Midaglia, et al, 2013).

En lo que respecta a la cuestión de la vivienda, durante este primer gobierno no se lograron avances importantes en el acceso real, sí a nivel institucional, destacándose la capitalización del Banco Hipotecario del Uruguay (2007), y la creación de la Agencia Nacional de Viviendas (2008). Esta última se caracteriza por ser descentralizada del Estado y es responsable de la planificación y ejecución de los planes de vivienda, así como de la gestión de los recursos institucionales y de la cartera de deudores (Magri, 2014).

En relación a lo anterior, cabe mencionar que a lo largo de la historia se han ido configurando diferentes planes y programas que buscan dar solución a la cuestión de la vivienda, de acuerdo a los sectores de la población y/o la ubicación territorial de los mismos. En la actualidad conviven varios, por ejemplo, el MEVIR y el Programa de Mejoramiento Barrial (ex PIAI), que busca regularizar la situación de los asentamientos (mejorar la infraestructura, mejorar los servicios, etc.) y que es financiado por del Banco Interamericano de Desarrollo.

A diferencia de los anteriores, el Plan Socio-habitacional Juntos (PJ) originalmente se propuso, en términos generales: la integración social y la participación ciudadana; la mejora en la infraestructura de los asentamientos precarios, o la relocalización de los mismos; el fortalecimiento de las políticas sociales; coordinación y articulación de acciones de ministerios y gobiernos departamentales; así como la articulación de aportes solidarios tanto privados como públicos (Ley N°18.829). Como analizan algunos autores, entre ellos Magri (2013), el PJ surge con una impronta personal del entonces presidente de la República José Mujica buscando generar un mecanismo por fuera del aparato burocrático, que diera respuesta más ágil ante a la emergencia habitacional.

La población objetivo a la que apuntó el PJ era la que se encontraba en situación de extrema pobreza. La misma se define desde el Instituto Nacional de Estadística (INE) según los ingresos del hogar, las personas cuyos ingresos no les permiten cubrir sus necesidades básicas son consideradas en situación de extrema pobreza o indigencia. Al año 2010 dicha población representaba un 0,6% del total del país (200 mil personas aproximadamente). Gran parte residía en asentamientos irregulares, siendo la mayoría de los terrenos ocupados ilegalmente, sus construcciones eran de materiales livianos (chapa, madera y cartón), ubicados principalmente en el área metropolitana (periferia de Montevideo y algunas zonas de Canelones y San José); las personas se dedicaban en su mayoría a la recolección y clasificación de residuos (tarea que desempeñan en sus viviendas), además la mayoría de los lugares se encontraban comprometidos con serios riesgos de inundaciones y contaminación (Magri, 2014).

El PJ funcionó durante los años 2010 y 2014 fuera de la órbita del Ministerio de Vivienda y se identificó por su carácter filantrópico, apostando a la solidaridad de los sectores públicos y privados, así como aportes de organismos internacionales. También,

por la población que se propuso alcanzar, se constituyó en una política de carácter focalizado, y apuntó fuertemente a la autoconstrucción y al voluntariado como forma de construcción.

Teniendo en cuenta: los objetivos que se plantea el PJ, la forma en que fue llevada a cabo esta política, así como, el devenir histórico en la cuestión de la vivienda, el contexto en el que se desarrolla dicha política, y la influencia de los organismos y agencias internacionales; parece pertinente cuestionarnos: ¿qué tanto esta política se acerca o aleja de las políticas neoliberales precedentes, con las que el gobierno del FA marcó distancia en el discurso? Además, ¿en qué términos se plantea la participación ciudadana y sobre todo con qué mecanismos se apunta a lograr la integración social?

Teniendo en cuenta las precedentes preguntas orientadoras, este trabajo se guió por los siguientes objetivos:

- Objetivo general: Comprender el Plan socio-habitacional Juntos más allá de su presentación formal.
- Objetivos específicos: a) Describir cómo se llevó a cabo el diseño y la implementación del PJ; b) Analizar los objetivos de esta política y sus alcances; y c) Analizar el contexto y el marco ideológico en el que se desarrolla el PJ.

Para alcanzar los objetivos acá propuestos se retoman los aportes conceptuales de algunos autores y autoras, así como estudios recientes sobre la temática analizada. Además, se consultan documentos oficiales, artículos de prensa y artículos académicos que refieran al PJ, en el período estudiado.

A su vez se utilizan los aportes del institucionalismo histórico, teniendo en cuenta su relevancia en el estudio de las políticas públicas como corriente de la politología. La misma destaca la importancia del contexto histórico, la dimensión temporal, la secuencia y dependencia en las trayectorias o retroalimentación positiva en la formación y desarrollo de las políticas públicas (Pierson y Skocpol; 2008).

El documento se compone de la siguiente manera: en el primer capítulo, a partir del aporte de algunos autores y autoras, se presentan los conceptos que vertebran la discusión: integración social, participación popular, descentralización, territorialización

y focalización de las políticas sociales. En el apartado siguiente se exponen algunos estudios recientes referidos a la temática en cuestión. El tercer capítulo presenta la descripción del Plan Juntos, en el mismo se describe su conformación e implementación, comprendiendo desde sus comienzos hasta finalizar el periodo de gobierno (2010-2014)¹. En la cuarta sección se desarrolla el análisis a la luz de lo problematizado en los capítulos precedentes; en el quinto y último capítulo se expresan algunas reflexiones y posibles líneas a seguir debatiendo.

¹ Es importante señalar que, si bien se utiliza esta periodización el estudio incluye los meses de Enero y Febrero del 2015, ya que el traspaso de gobierno se realiza el 1º de Marzo.

Capítulo 1. Precisiones conceptuales

1.1 Integración social, trabajo y desafiliación

Para analizar la categoría integración social retomaremos los aportes de Castel (1997). Este autor sostiene que el proceso de integración social se genera a partir de la unión de dos ejes (que garantizan la protección social). Por un lado, el trabajo en sus diferentes formas (empleo estable, precario y expulsión del empleo), y por otro el grado de relación con las redes de sociabilidad (por ejemplo, la familia). Teniendo en cuenta la conjunción de estos dos ejes, y sus diferentes variaciones, el autor refiere a cuatro zonas de cohesión social: integración, vulnerabilidad, asistencia y desafiliación.

Castel propone utilizar el término desafiliación social ya que el mismo nos permite visualizar este fenómeno como un proceso y no como algo estático². Para ello, como señala el autor, es importante estudiar el recorrido que lleva al sujeto desde la zona de integración (trabajo y redes de sociabilidad estables) a la de desafiliación (desempleo y aislamiento social). En este caso es necesario analizar la zona de vulnerabilidad, que conjuga trabajo precario y situaciones relacionales inestables, ya que cuando la misma se expande la cohesión social comienza a resquebrajarse (Castel, 1997).

Este autor analiza el proceso histórico del mundo del trabajo en las sociedades occidentales, en particular en Francia, en el que podemos ver cómo el trabajo asalariado pasa a ocupar un lugar central en la sociedad (entre 1945 y 1973). Para ello el Estado jugó un rol fundamental, ya que fue el mediador entre el capital y el trabajo. A través del seguro obligatorio se llega a configurar un sistema de protección social que conjuga los riesgos individuales de forma solidaria y otorga cierta cohesión social, logrando: “yuxtaponer a la propiedad privada, la propiedad social, de manera que se puede permanecer fuera de la propiedad privada sin carecer de seguridad.” (Castel, 1997, p.302).

Esta forma histórica que adquiere el trabajo (trabajo asalariado), al constituirse como propiedad social también sirvió para dotar al sujeto de utilidad social, de esta

2 A diferencia del término exclusión que, como señala Castel, se presenta como un estado inmóvil.

manera el mismo pasó a ocupar un lugar relevante en la estructura social, adquiriendo fuerte reconocimiento público. A su vez en este periodo, el trabajo se constituye como fuente de identidad colectiva. A través de la participación en diferentes círculos como ser el gremio, el barrio obrero y los modos de vida que caracterizaban a las clases populares, se genera un sistema de valores con gran potencial de integración. (Castel, 1997).

Además de la propiedad social, el otro eje dispensador de protección social que identifica el autor son las redes de sociabilidad, Castel destaca dos tipos. Por una parte, menciona la sociabilidad primaria basada en relaciones de pertenencia de los sujetos con la familia, el barrio o el trabajo (protección cercana). Esta forma de sociabilidad implica reglas que determinan los roles sociales que ocupan y habilitan la transmisión de aprendizajes, además de garantizar la existencia. Por otra parte, el autor destaca la sociabilidad secundaria a la que define como “sistemas relacionales independientes de los grupos de pertenencia familiar, de vecindario, de trabajo”, que obedecen a prácticas de protección y que se caracterizan por su especialización y tecnificación. (Castel, 1997, p.34-41).

Siguiendo a este autor podemos afirmar que, en la sociedad salarial, la propiedad social fortalece a las redes de sociabilidad. Además, en este período conviven dos fuentes que garantizan la protección social:

La seguridad social realiza una sociabilidad generalizada de los riesgos al “cubrir” a los asalariados, sus familias y finalmente a todos los que se inscriben en el orden del trabajo. La ayuda social (...) hereda la muy antigua función de la asistencia: dispensar recursos subsidiarios a aquellos cuya existencia no está asegurada sobre la base del trabajo o la propiedad. (Castel, 1997 p. 423)

Con el proceso de mundialización de la economía la relación capital-trabajo se modifica, la precarización laboral (a través de la tercerización y deslocalización de la mano de obra) pasa a ocupar el lugar del trabajo estable, esto sumado al aumento del desempleo lleva a una desestabilización de los estables. De la mano con estos procesos

el Estado social³ se va debilitando y perdiendo las funciones que lo caracterizaban. (Castel, 1997).

Ante este nuevo escenario, como señala Castel, se va configurando un pasaje de políticas de integración social (que garantizaban la protección social a través del empleo), a políticas de inserción social que pretenden asistir a los sujetos que son afectados por los fenómenos antes mencionados. A pesar de estos esfuerzos, como menciona el autor, las mismas no logran substituir la centralidad del trabajo estable, y mucho menos reducir el desempleo o mejorar las condiciones laborales.

1.2 La nueva forma de gestionar las políticas sociales: descentralización, territorialización y focalización

Varios autores y autoras coinciden que, ante la pérdida del trabajo asalariado como principal eje de integración y garante de protección social, las personas quedan confinadas a su barrio. Para esta población se construyó un nuevo tipo de protección social de carácter residual y territorializado. Además, los procesos de focalización y descentralización de las políticas terminan siendo funcionales a la economía neoliberal. (Baráibar, 2009; Hamzaoui, 2005; Svampa, 2005).

Siguiendo a Svampa (2005) podemos afirmar que, en América Latina, en 1970 con las dictaduras cívico-militares, y sobre todo en la década de 1990 se lleva a cabo una reestructuración del Estado, que bajo el influjo de las organizaciones financieras internacionales (liderados por EEUU) adquiere una impronta económico-liberal. Los procesos antes mencionados dan lugar a un aumento de la población en situación de pobreza. Ante esto el Estado responde con programas asistenciales, apelando a las organizaciones comunitarias: “desde fines de los '80 la acción estatal se encaminó a reformular la relación con las poblaciones más desfavorecidas por medio de una acción política más localizada y barrial, orientada a la gestión de las `necesidades básicas insatisfechas´.” (Svampa, 2005 p.37).

Continuando con los aportes de esta autora podemos decir que nuestra región se diferenció de los países centrales en la conformación de la denominada sociedad

³ Castel denomina de esta manera a la forma que adquiere el Estado en el período de desarrollo de la sociedad salarial. Un Estado, que como se mencionó, se convierte en regulador de la relación capital – trabajo.

salarial. La identidad social en los países de la región se construyó en base al denominado modelo nacional-popular que apuntaba a romper la dependencia a través de la industrialización y que logró aunar esfuerzos entre las diferentes clases sociales para ello. En este modelo la noción de pueblo pasa a ocupar el lugar social y político que ocupó la clase social trabajadora para los países centrales.

Lo anterior coloca a los sectores populares, en palabras de Svampa, como sujeto social y actor colectivo; lo que lleva a la autora a afirmar que con el advenimiento del neoliberalismo la política deja de ser un espacio de deliberación y participación para centrarse en la demanda de transparencia y eficacia. Además, se da un proceso de politización de lo social que lleva al surgimiento de prácticas políticas por fuera del ámbito institucional, en el mismo las organizaciones no gubernamentales ocupan un rol fundamental.

La autora señala que el nuevo modelo de gestión estatal se caracteriza por la profesionalización de las funciones, la descentralización administrativa y la focalización de la política social. En cuanto a la primera característica, adquiere relevancia una nueva elite técnico-política, que tiene a la economía como formación privilegiada, y que busca despolitizar la intervención. La descentralización administrativa significó el pasaje de responsabilidades administrativas del Estado central a los gobiernos locales; y la focalización apuntó a particularizar la política social, centrándose en las necesidades básicas. (Svampa, 2005).

Siguiendo los aportes de Hamzaoui (2005) podemos decir que con la llegada de las políticas neoliberales se conforma un régimen dual de protección social, por un lado, la seguridad social y por otro el sistema asistencial. En el anterior modelo de intervención del Estado la segunda complementaba a la primera. De esta manera se va configurando un sistema que se basa en el postulado de que la población a intervenir es heterogénea, con características específicas, ubicadas en un territorio determinado, poniendo el foco en la individualización de la asistencia, en el conocimiento de las biografías personales, y la responsabilización de estas personas por su situación.

Mientras que las políticas universales se basan en derechos, con intervenciones que se caracterizan por ser anónimas e impersonales, las políticas focalizadas, basadas en la idea de discriminación positiva, realizan intervenciones de carácter diferenciadas y

selectivas. Como señala el autor, estas últimas terminan por estigmatizar a la población que es intervenida, ya sea individual o colectivamente, así como a los territorios en los que la misma se encuentra:

En el marco de la política pública diferenciada (a situaciones desiguales, intervenciones desiguales), el objetivo del modelo de individuación de lo social y de territorialización de las intervenciones estaría en reencontrar, por una parte, un intercambio social marcado por una mayor responsabilización de los ciudadanos en situación de precariedad o de desafiliación, a través de los contratos de inserción y activación, es decir, que se impone una contrapartida para los beneficiarios de los programas de asistencia. Por otra parte, se trata de reencontrar también una relación de proximidad entre actores institucionales y profesionales de primera línea y la población destinataria, relación que fue borrada, hace años, por el sistema burocrático de relaciones universalistas del derecho. (Hamzaoui, 2005 p.67).

En una línea de análisis similar, Baráibar (2003) señala que además de los cambios estructurales y económicos, antes mencionados, se procesan cambios políticos e ideológicos que reclaman la centralidad del mercado, la eficiencia y el control de la inflación. También desde este postulado se sostiene la necesidad de estimular la competencia y el individualismo en lugar de las organizaciones colectivas. El bienestar social se coloca en el ámbito privado, siendo la familia, el mercado y la comunidad sus fuentes privilegiadas.

Para esta autora la focalización de las políticas sociales se sostiene bajo dos premisas: la gravedad y la diferenciación. Esto contribuye a consolidar los procesos de segmentación y estigmatización social, ya que separa y diferencia la población a ser intervenida del resto. Además, se procura que la pobreza no adquiera visibilidad pública y menos aún responsabilidad colectiva: “La individualización de la pobreza se torna evidente cuando en vez de eliminar las condiciones de producción se mantiene a los sujetos en una posición subordinada que los limita a recibir las prebendas de los programas sociales.” (Baráibar, 2003, p.277).

Continuando con los aportes de Baráibar (2003) podemos decir que las políticas focalizadas se basan en mecanismos que terminan perpetuando la vulnerabilidad de la población sobre la que interviene. Se identifican deficiencias tanto en la precisión de la población objetivo, en el acceso de la misma a la política y la duración de esta última. En cuanto a la delimitación de la población, al seleccionarse a los más pobres entre los pobres, se deja de lado a personas que también sufren precariedades y que pueden terminar cayendo en la situación que se pretende combatir. El acceso a la política, en

este caso, queda condicionado a que la persona logre acreditar su condición de extrema vulnerabilidad, así como el sostenimiento de esa situación para permanecer cubierta. De igual manera estas políticas son pensadas con carácter transitorio, por lo que se hace difícil trabajar procesos sostenibles en el tiempo. (Baráibar, 2003).

En la misma línea argumental Clemente y Girolami (2006) afirman que:

La centralidad que adquieren los programas focalizados, a pesar de sus deficiencias de cobertura y dudosa efectividad, solo puede explicarse desde una perspectiva político-ideológica dominante que utiliza a la política social como una herramienta disciplinadora y un modelo solapado de intervenir en la relación sociedad-Estado por fuera de la acción organizada de los grupos tradicionales de presión (partidos políticos, movimientos, sindicatos. (p. 23).

En lo que refiere al proceso de descentralización estas autoras señalan que, a partir de mediados de 1980 el municipio comienza a cobrar relevancia como nexo entre el ciudadano y el Estado, desde los diferentes enfoques⁴ se resalta su potencial para democratizar la relación entre éstos. Las autoras afirman que el neoliberalismo logró cooptar la noción de desarrollo local para llevar adelante la reforma del Estado, antes mencionada, de esta manera se va disociando la economía local de la nacional, y colocando en el territorio, y en las personas que lo habitan, la responsabilidad de su propio desarrollo.

Estas autoras identifican dos etapas en la irrupción de las políticas descentralizadas. La primera comienza en la década de 1990, en la misma los organismos internacionales de financiamiento imprimen el enfoque reformista; sostienen, además, la necesidad de mejorar la utilización de los recursos a través de la participación de los actores involucrados, apelando a la cooperación y solidaridad comunitaria; en esta etapa las políticas sociales apuntan sobre todo a las carencias nutricionales. La segunda etapa, a partir del año 2001, tiene como principal característica que coloca el déficit de ingresos como causa de la exclusión y se comienza a cuestionar la participación como forma de inclusión. (Clemente y Girolami, 2006).

4 Las autoras plantean que el enfoque progresista pretendía involucrar a los movimientos sociales mientras que el neoliberal buscaba promover la reforma mencionada.

1.3 Participación popular: entre la marginalidad y la ciudadanía

En cuanto a la categoría participación, partiremos de los aportes de Coraggio (1989), el autor utiliza el término participación popular para referirse a la forma en que los sectores populares intervienen en diferentes niveles de la sociedad, en el contexto de América Latina. A lo largo de su obra el autor señala que, para estos sectores, el problema de la participación radica en la calidad.

Coraggio refiere a tres niveles de participación, el primero está relacionado con la reproducción de la vida humana, corresponde a los procesos de producción, distribución y consumo, y las instituciones en donde se desarrolla son: la familia, el trabajo y el mercado. Este nivel se caracteriza fundamentalmente por la emergencia que implica la reproducción de la vida misma, pero también en él se reproduce la ideología e internalizan los valores que sostienen el sistema.

El segundo nivel es definido por el autor como una extensión del primero y responde a las organizaciones corporativistas, como los sindicatos, es donde los sujetos se nuclean para reivindicar sus necesidades (trabajo, vivienda), se diferencia del primero ya que obedece a una organización colectiva, en la que además se genera cierta identidad. El tercero es el de la sociedad (en el ámbito local, regional, nacional) y el Estado, en este nivel aparecen los movimientos sociales y los partidos políticos (Coraggio, 1989).

El autor también señala que estos tres niveles están atravesados por disputas, en donde la ideología dominante (que se caracteriza por ser mercado-céntrica), impone el individualismo en oposición a la organización colectiva, promueve la competencia entre los sujetos, esto profundiza la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los sectores populares. Como forma de resistencia a este modelo, Coraggio refiere que desde el segundo nivel de participación los sujetos encuentran algunos caminos para trascender el individualismo (Coraggio, 1989).

En una línea de análisis similar Clemente y Girolami (2006), expresan que en la participación social confluyen intereses, objetivos y procedimientos compartidos por determinado grupo de personas, que se reúnen para intervenir en una situación que se reconoce como problemática. Las autoras proponen una clasificación de la participación teniendo como eje las motivaciones de las personas, señalan tres tipos: representación, adscripción y/o reproducción.

La primera se corresponde con el segundo nivel de participación de Coraggio, y según las autoras se caracterizan por la colectivización de los beneficios que se obtienen a partir de la asociación de un grupo de personas que comparten intereses sectoriales (trabajo, salud, educación), ante la pérdida de protagonismo de los sindicatos, como grupo de representación, la proximidad territorial comienza a ocupar ese lugar. Ya la adscripción se caracteriza por el hecho de intentar reproducir el sistema de ideas que el grupo comparte; la militancia política y religiosa son los ejemplos más claros, a los que se puede sumar el voluntariado filantrópico. (Clemente y Girolami, 2006).

Por último, el de reproducción, responde a la participación a partir de las necesidades de reproducción de las familias, este tipo se corresponde con el primer nivel que propone Coraggio, se caracteriza por la búsqueda y obtención de recursos, y es, según las autoras, el tipo más común de participación a los que acceden los sectores afectados por la pobreza.

Con respecto a la participación en el contexto de las políticas neoliberales las autoras plantean que:

Se puede observar que previo a la emergencia las motivaciones para participar en las políticas sociales actuaron en clave con los requisitos y límites que imponen los programas focalizados, esto es: convocar a partir de intereses de representación (de alcance territorial), a los que se suman los intereses como prácticas solidarias, y aplicar los intereses de reproducción como contraprestación. (Clemente y Girolami, 2006, p.77).

En la misma línea Cardarelli y Rosenfeld (1998) afirman que, en América Latina, a partir de la década de 1960 se importa la idea de participación comunitaria, la misma afirma que la pobreza es producto de relaciones y valores que se generan en las comunidades marginales (rurales o urbanas) y que es necesario intervenir para generar las condiciones que les permitan ser agentes de su propio desarrollo. De esta manera se va a desarrollar una tecnificación en la intervención, fuertemente influenciada por la psicología social norteamericana, en la que se pretende desarrollar intervenciones con los grupos y potenciar los líderes locales.

Las autoras sostienen que, si bien existieron intentos de colocar la participación de los sectores populares en el ámbito político (toma de decisiones), como por ejemplo la declaración de la Organización Internacional del Trabajo en 1976⁵, en el mismo año el Banco Mundial retoma el concepto de necesidades básicas orientándolo hacia el consumo de bienes y quitando de discusión los cuestionamientos al orden vigente.

5 Dicha resolución menciona, por ejemplo, la necesidad de que los trabajadores participen en la definición de las condiciones laborales, en general, y de la definición de sus tareas en particular.

Además, las dictaduras militares en la región se esmeraron por recortar las organizaciones populares, bloqueando los canales institucionales de participación y restringiendo el gasto social (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

Continuando con los aportes de estas autoras podemos afirmar que, a partir de 1990 se termina de abandonar el modelo nacional-popular que relacionaba a la democracia con la participación de masas y los partidos políticos, y se pasa a un modelo de democracia representativo-liberal, en el que la sociedad civil aparece como agente encargado de ejecutar las políticas sociales. Este modelo entra en contradicción con el ideal democrático de integración y participación social que siguió presente en el imaginario social, si bien en el discurso se promueven los derechos humanos:

Las convocatorias de participación a los pobres, las prácticas y metodologías que los sustentan están muy lejos de responder a la esfera de la universalidad que conllevan los derechos, al menos en su condición de conocimiento, defensa, reivindicación individual y colectiva y generación de nuevos derechos.(Cardarelli y Rosenfeld, 1998, p.72).

Siguiendo la línea planteada, podemos entender a la participación como un proceso que habilita trascender las necesidades o problemas sociales, y puede llevar éstos a constituirse como derechos humanos. Siempre y cuando se logre comprender y modificar los diferentes factores que influyen en dicho proceso (historia, capital cultural y social, actores y relaciones de poder). (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

Además de lo anterior, las autoras señalan que en la metodología participativa se interrelacionan tres componentes: la forma de interpretar la realidad (orientación conceptual), las fases que integran dicho proceso (secuencia lógica de tratamiento), y la forma en la que se involucran e intervienen las/os actores implicados (estrategia operativa). Teniendo en cuenta estos componentes, y variantes de los mismos, definen tres tipos ideales de participación: a) participación restringida, se da cuando el enfoque conceptual entiende que se debe mejorar la forma en que la población en cuestión accede a las diferentes oportunidades del sistema, la misma no participa en la toma de decisiones solamente en la etapa de ejecución; b) participación ampliada, además del componente instrumental del modelo anterior, procura promover valores culturales que contribuyan a mejorar los vínculos sociales, esto se combina con la participación en las etapas de decisión e incluye a más actores; y c) participación creadora de sentido, la misma se orienta hacia la modificación de la estructura de oportunidades, desde la promoción de valores culturales, procurando, a partir de la planificación, generar acuerdos entre los diferentes actores. (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

A lo largo de este capítulo, a partir de las/os autores mencionados, dejamos planteado en primer término que el trabajo estable, entendido como fuente de protección e identidad social se convirtió en el principal eje de integración social. Además, la importancia de estudiar el recorrido de los sujetos desde la zona de integración a la de exclusión, y la centralidad que ocupa la zona intermedia (zona de vulnerabilidad) en este proceso.

Por otro lado, ante los fenómenos de precarización de las condiciones laborales y aumento del desempleo, el territorio pasa a ocupar un lugar privilegiado en la intervención social. La descentralización es la bandera del neoliberalismo para trasladar la responsabilidad desde el Estado central a los gobiernos municipales, y de esta manera se comienza a responsabilizar a la población pobre por su situación y a justificar una intervención focalizada que contribuye más a la estigmatización que a la integración.

En última instancia señalamos que la ideología neoliberal logró cooptar la noción de participación social y utilizarla como instrumento de perpetuación de la situación de subalternidad de los sectores populares. Para ello, la participación es colocada como un proceso en el que las personas se ven obligadas a involucrarse para satisfacer (mínimamente) sus necesidades pero que no habilita la apropiación de los espacios de decisión ni la redistribución de poder, y que por lo tanto no coloca una perspectiva real de acceso y reivindicación de los derechos humanos (como ser el trabajo digno, educación y salud gratuitas y de calidad).

Capítulo 2. Producciones recientes sobre la temática

2.1 El rol del Estado

Siguiendo a Brites (2017) podemos afirmar que, en la actualidad en América Latina la planificación urbana pasa a ser mercado-céntrica. Este autor señala que, el Estado con sus políticas contribuye a los procesos de segregación y gentrificación de la población con escasos recursos. Sostiene que en los últimos diez años el Estado ha legislado a favor del mercado inmobiliario generando una re-mercantilización del espacio urbano (Brites, 2017).

En su artículo: “La ciudad en una encrucijada neoliberal” Brites refiere que, en varias ciudades de la región, como Santiago de Chile, Panamá, Bogotá, Montevideo, Río de Janeiro, Lima y Buenos Aires, se han llevado adelante proyectos de remodelación y recuperación de las zonas centrales y costeras que dan como resultado una revalorización y privatización que conlleva a una expulsión de la población más vulnerable a la periferia. En el caso de nuestro país el autor hace referencia a las obras de remodelación del barrio Ciudad Vieja y zonas cercanas al Puerto, enfatizando que las obras en infraestructura, así como la re-estructuración de espacios públicos, han contribuido a la construcción de edificios para los sectores con mayor poder adquisitivo (Brites, 2017).

Asistimos por lo tanto a un re-ordenamiento de la ciudad, en donde una vez que el Estado, a través de sus políticas de re-valorización urbana interviene, el capital privado a través de la especulación del mercado inmobiliario se encarga de la división y ocupación de los espacios. Además, otros mecanismos como la relocalización (realojo) de varias familias y el aumento de los impuestos en estas zonas terminan cerrando el círculo de la expulsión de los sectores con menos recursos hacia zonas periféricas. (Brites, 2017).

Continuando en la misma línea Segura (2017), en su estudio “Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas” sostiene que, en los últimos años se ha logrado disminuir la desigualdad en la región, sobre todo a través de políticas redistributivas, pero que no se

ha cambiado el patrón de urbanización que sigue siendo excluyente y que atenta contra estos avances.

El autor señala que, con la implementación del modelo neoliberal además de profundizar las desigualdades sociales (sobre todo con el aumento del desempleo y la pobreza) asistimos a una apertura y desregulación de la economía y el uso del espacio urbano. El Estado cede lugar a los inversores privados quienes se establecen como agentes privilegiados en la intervención del espacio urbano, de esta manera la ciudad pasa a constituirse en un lugar privilegiado para la reproducción del capital. (Segura, 2017).

Además, el autor en este estudio se detiene en la Región Metropolitana de Buenos Aires, señalando que los programas destinados a solucionar la problemática de la vivienda (posteriores al 2003), estuvieron atados a la idea de movilizar la economía del país y descuidaron aspectos como la segregación y fragmentación. De esta manera se estaría dando respuesta a la problemática de la vivienda, pero profundizando las desigualdades sociales, separando a la población con menos recursos del espacio urbano formal. (Segura, 2017).

En la misma línea Malizia et al (2018) en su artículo “Las ciudades intermedias del noroeste argentino como espejo del modelo de desarrollo” afirman que el modelo de desarrollo de cada país, en un momento histórico determinado, influye el crecimiento y expansión de las ciudades. Los autores centran su análisis en las ciudades de Gran San Miguel de Tucumán y Gran San Salvador de Jujuy (ambas ubicadas en el norte de Argentina), desde el año 1990, intentando determinar si, en estas ciudades intermedias⁶ se reproducen los procesos socio-territoriales de las grandes ciudades de la región. Señalan que, en éstas, así como en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, a partir de 1990 prima la noción de ciudades competitivas impulsada por el Banco Mundial, que entiende a las ciudades como lugar estratégico para el desarrollo de los mercados.

La primera de las ciudades en cuestión se caracterizó por un crecimiento económico relacionado a la industria azucarera, teniendo como punto de inflexión la crisis de 1960 que determinó el cierre de varios ingenios azucareros (en pueblos

6 En este artículo se denominan así a las ciudades que tiene más de 500.000 habitantes y menos de 1.000.000.

cercanos) llevando a una fuerte migración a la ciudad. La segunda, en cambio, se desarrolló fuertemente bajo el impulso de la industria siderúrgica, en este caso la privatización de la principal planta en 1990 llevó a una reducción importante de personal, que no fue absorbido por ninguna otra rama. (Malizia et al, 2018).

Los autores señalan que, en ambos casos, al igual que la mayoría de las ciudades de la región, los procesos de fragmentación y segregación urbana estuvieron presentes desde su conformación. En la actualidad esto se mantiene, pero es acentuado tanto por los agentes privados como por el Estado. Los nuevos barrios que se construyen, para los sectores más vulnerables, son ubicados en lugares aislados y separados del resto de la ciudad por barreras artificiales (autopistas, desagües, etc.). De esta manera, se consolida un modelo de ciudad en el que priman los intereses del capital privado y se profundizan las desigualdades sociales. (Malizia et al, 2018).

2.2 Legislar para el mercado

Otro caso paradigmático en América Latina es el mexicano. Salinas y Pardo (2018) señalan que la reforma del artículo 27 de la constitución, en 1992, en ese país permitió la privatización del suelo de propiedad social. Además, refieren que, en la región en la década de 1990 asistimos a un pasaje de un Estado desarrollista a una economía de libre mercado. Esto se traduce en una política de vivienda orientada al mercado con un Estado que subsidia a la demanda.

Para estos autores lo anteriormente señalado fue posible debido a reformas políticas y jurídicas. En lo que respecta a las primeras, las instituciones financieras internacionales jugaron un rol importante ya que hicieron hincapié en la necesidad de incluir a los sectores de medios y bajos ingresos al mercado, sosteniendo que esto fortalecería el mercado y mejoraría la calidad de vida de la población. En cuanto a las jurídicas, la ya mencionada reforma constitucional permitió que las tierras que fueron entregadas a los campesinos a través de la Reforma Agraria, luego de las revoluciones de 1910 y 1920, pudieran ser comercializadas, abriendo de esta manera el camino a la privatización y expansión de la Ciudad de México. (Salinas y Pardo, 2018).

Los autores señalan dos consecuencias centrales en este proceso: la expansión de la ciudad y la financierización de la vivienda. Lo primero se debe a que las tierras en cuestión están ubicadas en las afueras de ciudad, lo que lleva a una perifización de la

población con menos recursos, a esto se suma la mala calidad de las viviendas, aspectos dejados de lado por la promoción privada de la vivienda de interés social (VIS)⁷. Por otro lado, los mercados de capital pasan a ocupar el lugar del Estado en el otorgamiento de los préstamos hipotecarios, de esta manera la vivienda deja de ser un satisfactor social para convertirse en una mercancía dirigida a los sectores con capacidad de pago. (Salinas y Pardo, 2018).

2.3 La ideología. Un arma fundamental para el modelo

Retomando los aportes de Mosso (2017), en su obra “Políticas (neoliberales) de regularización dominal del suelo urbano”, podemos comprender mejor la lógica de las políticas neoliberales en lo que respecta a la vivienda. La autora analiza el Programa de Formalización de la Propiedad en Perú, durante los años de 1996 y 2000, dicho programa se basó en los postulados del economista Hernando de Soto, caracterizándose por su impronta liberal.

La autora refiere que la ideología jugó un papel fundamental a la hora de legitimar este tipo de políticas, para ello, Mosso (2017) señala que desde mediados del siglo XX se fortaleció la producción académica, así como la formación de intelectuales afines a las ideas liberales. Algunos marcos de referencia son la obra de Hayek (1944) “Camino a la servidumbre”, que señalaba la defensa de la propiedad privada y la sustitución del Estado Planificador por el Estado de Derecho, y la creación de varios institutos liberales en América Latina, como el Instituto de Libertad y Democracia fundado en Perú por de Soto en 1958 y la Declaración de Vancouver en Hábitat I en 1976, que pretende implementar una agenda con postulados neoliberales para los países latinoamericanos. (Mosso, 2017).

El Programa de Formalización de la Propiedad tuvo como finalidad integrar al mercado a las personas radicadas en asentamientos irregulares, la informalidad fue reconocida por de Soto como un obstáculo al régimen capitalista. Según éste la propiedad formal permite generar producción, se pretendió que estos sectores accedieran a hipotecas y créditos, alegando, además, que con esto mejorarían su calidad

7 Este modelo es señalado por estos y otros autores como el modelo chileno, el mismo se centra en la reproducción en masa de VIS descuidando la calidad. A modo de ejemplo los autores señalan que en la zona Metropolitana de la Ciudad de México entre 2008 y 2018 se construyeron 500.000 viviendas con estas características.

de vida. La autora concluye que si bien el programa logró alcanzar una importante cantidad de personas (1 millón de titulaciones), los avances son escasos en lo que respecta al aumento en la cantidad de créditos hipotecarios y las mejoras en las condiciones de vida. (Mosso, 2017).

La reproducción de la ideología dominante ha jugado un rol fundamental para el sostenimiento del modelo neoliberal. Schiavo et al (2017), retomando a Sousa Santos (2011), proponen la necesidad de construir una perspectiva propia de América Latina, haciendo alusión a la escasa producción teórica crítica que escape a las lógicas del norte global. Refieren que el neoliberalismo es un proceso abierto que varía según las coyunturas y que busca reestructurarse constantemente.

Los autores señalan que, en la actualidad nos encontramos en una etapa de post-neoliberalismo, a partir de la crisis del modelo, que se caracteriza por el fortalecimiento del Estado frente al capital privado, la nacionalización de ciertos recursos públicos y la desmercantilización selectiva. (Schiavo et al, 2017).

En este contexto, agregan que el término derecho a la ciudad desarrollado por Lefebvre en 1968, en la actualidad se ha instalado en las agendas públicas, pero esto no ha representado un avance real sino una mera apropiación e institucionalización del mismo por parte de las agencias públicas y organismos internacionales. De esta manera, a pesar de los avances en la región, “no se ha emprendido una verdadera transformación política que dispute los sentidos y la materialidad que la matriz neoliberal imprimió en las ciudades latinoamericanas”. (Schiavo et al, 2017).

En una línea de análisis similar Hidalgo et al (2017) señalan que, ante las crisis sistémicas el neoliberalismo se ha reestructurado utilizando la ideología para vaciar a ciertas categorías de su contenido social original y luego reemplazarlo por otros que sean funcionales a la reproducción del sistema capitalista. Estos autores sostienen la hipótesis de que, en la actualidad la ciudad adquiere un nuevo significado: se presenta como contenedor apolítico de mixtura social, en el que la categoría derecho a la ciudad pasa a representar la facilidad de los usuarios (ni siquiera los ciudadanos) al acceso de los diferentes servicios. (Hidalgo et. al, 2017)

Los autores refieren que, para el caso chileno, la dictadura militar (1973-1990) fue la encargada de sentar las bases para la instauración del neoliberalismo. Se sostuvo

un discurso que afirmaba que el Estado de bienestar constituía una traba al desarrollo del país debido a su elevado costo de mantenimiento e ineficacia para garantizar la salud, la vivienda y la educación. Por ello se propuso, en cambio, un Estado subsidiario encargado de garantizar las reglas del juego que permitan estimular las inversiones y que el mercado pasara a ocuparse de las aéreas en cuestión. En este contexto los informes técnicos se constituyeron en una herramienta central a la hora de justificar este accionar del Estado.

En lo que respecta a la cuestión vivienda, Hidalgo et al (2017) afirman que los gobiernos post dictadura sostienen el modelo económico y no realizan cambios en la forma en que son asignados los recursos, ni en el método de acceso a los mismos para los sectores más vulnerables (continúan accediendo a través de concurso). Señalan, además, que a pesar de haber gobernado partidos ideológicamente opuestos (Piñera 2010-2014 y Bachelet 2014-2018) se observa una continuidad en las políticas de VIS. El derecho a la ciudad es colocado como la mejora del entorno habitacional (bienes y servicios) y los conjuntos habitacionales continúan siendo ubicados en la periferia de la ciudad (aumentando la segregación).

Lo anteriormente mencionado lleva a los autores a concluir que el neoliberalismo manifiesta una faceta espacial ya que el capital se reproduce sobre la renta futura de la propiedad residencial y en bonos de deuda hipotecaria comercializados a largo plazo. Además, las VIS también contribuyen a esto ya que incorporan a los sectores más vulnerables a los circuitos del mercado formal, al convertirlos en propietarios de un bien raíz y por ello sujetos de crédito. (Hidalgo et. Al, 2017).

2.4 El Municipio. Un amortiguador entre el Estado y las/os ciudadanas

González (2017) desarrolla un estudio sobre el municipio de El Bosque, en la ciudad de Santiago de Chile, y su relación con los comités de vivienda en el período 2006-2014. Este autor utiliza una metodología que cruza la historia oral (discurso de experiencias de los sujetos) con la investigación histórica y la práctica de investigación-acción. Este estudio pretende dar cuenta de la forma en la que el municipio, de la comuna en cuestión, atiende la política de vivienda social y, a su vez, como éste se relaciona con los comités de vivienda.

El autor señala que en la actualidad en Chile la dificultad radica en el dominio del mercado y la especulación inmobiliaria, que aumentan el costo de la tierra dificultando el acceso al suelo para la construcción de VIS. Este proceso se inauguró con la dictadura militar de 1973 que encargó de borrar las experiencias de organización política de los trabajadores. A través de mecanismos disciplinantes se instauró los principios de bancarización y subsidio, la idea de sujeto de crédito y ahorro previo y se crearon los municipios con el objetivo de atender los problemas de la población más pobre. (González, 2017).

Con el regreso de los gobiernos democráticos a partir de 1990, el foco se colocó en la construcción de VIS a gran escala para contrarrestar el déficit legado por el gobierno de facto. El autor señala que, si bien se logra este objetivo, la calidad de las viviendas es muy cuestionada, así como la localización de las construcciones que tienden a aumentar el proceso de segregación. En este nuevo escenario los municipios son colocados como mecanismos que buscan mejorar la aplicación de las políticas de focalización del Estado pero que no logran trascender demasiado debido a su autonomía relativa. (González, 2017).

Otra cuestión importante radica en la relación entre los comités de vivienda y las entidades de gestión inmobiliaria (EGIS). Estas últimas son las encargadas de habilitar a los comités de vivienda para la postulación de los mismos a programas de vivienda social. También se encargan de la gestión de las empresas constructoras, así como de los terrenos y la coordinación con las demás EGIS. En el año 2008 es creada la primer EGIS municipal con el fin de desarrollar un trabajo comunitario que se aleja de la lógica de las privadas, que además estuvieron involucradas en el robo de fondos y estancamiento de algunos proyectos. (González, 2017).

El autor concluye señalando que el municipio reproduce los programas que se diseñan desde el Estado central, por lo que representa una entidad estatal microterritorial que se relaciona con la población que se organiza para acceder a la mejora o construcción de viviendas, a través de la gestión de los comités de vivienda. Estos últimos han debido enfrentar dificultades en el relacionamiento con las EGIS privadas, discrepancias entre lo acordado con el gobierno anterior y el actual, y la diferencia entre los tiempos institucionales y la urgencia de acceder a la vivienda. (González, 2017).

En este apartado se expusieron algunos estudios recientes vinculados a la temática de estudio. Queda planteado, en primer término, que el Estado ha jugado un rol importante a la hora de la reproducción del modelo neoliberal. En nuestra región, asistimos a una planificación urbana de carácter mercado-céntrica en la que los gobiernos intervienen en la ciudad a través de la remodelación de ciertas zonas, que luego son revalorizadas y ocupadas por el capital privado. En este proceso, los sectores populares se ven desplazados hacia la periferia de las ciudades debido a los altos costos de las zonas.

En otro orden, se señala que a partir de la década de 1990 se da el pasaje del Estado Desarrollista hacia una economía de libre mercado. Para ello se llevan adelante reformas políticas y jurídicas que promueven la inclusión de los sectores de medios y de bajos ingresos al mercado formal. En estos procesos el Municipio, como entidad microterritorial, funciona como amortiguador entre las políticas diseñadas desde el Estado y la población que se organiza para acceder a la vivienda.

También, se da cuenta de la importancia de la ideología para el sostenimiento y reproducción del Neoliberalismo en la que, tanto la producción académica como la formación de intelectuales han servido a este propósito. En la actualidad ciertas categorías, como la de Derecho a la Ciudad, han sido vaciadas de contenido social y resinificadas en función de los intereses del modelo dominante.

Capítulo 3. De la idea entusiasta a la herramienta concreta. Surgimiento y puesta en marcha del Plan Juntos

.3.1 Nuevas instituciones, reglas diferentes, la misma deuda

El Plan socio-habitacional Juntos (PJ) surge en el año 2010 como iniciativa del recién electo presidente José Mujica y su sector político, en el marco del segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2014) en nuestro país. Desde su asunción, el 1º de Marzo del 2010 Mujica señaló la necesidad y la urgencia de atender el tema de la vivienda en los sectores más postergados⁸, de esta manera el 31 de Mayo declara: la “emergencia socio-habitacional de la población en situación de extrema pobreza”, resaltando la necesidad de movilizar todos los recursos posibles de manera urgente para tratar dicha problemática. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2012a).

Es importante señalar que, durante el primer gobierno de dicha fuerza política, en lo que respecta al acceso a la vivienda, no se lograron avances sustantivos. Este período estuvo abocado a reformular las instituciones encargadas de la temática. En el año 2007 con la Ley N°18.125, se estableció que el Banco Hipotecario pasara a tener funciones exclusivamente financieras, se creó la Agencia Nacional de Viviendas (ANV), y se simplificó la ejecución de los créditos hipotecarios. A estas instituciones se suma el Ministerio de Vivienda que pasó a tener como función específica ejecutar políticas focalizadas de vivienda. (Magri, 2014, p132).

La ANV se constituyó en un actor fundamental en esta nueva institucionalidad, la misma responde al denominado nuevo gerenciamiento público, que mide sus resultados en base al presupuesto asignado. Se caracteriza por ser un ente descentralizado del Estado, teniendo como función principal: crear y ejecutar políticas de vivienda y de desarrollo urbano (en conjunto con el Ministerio de Vivienda, el BHU y agentes privados). Como corolario de este proceso, en el año 2011 se aprueba la ley de

⁸ Además, en su discurso de asunción, hizo un fuerte llamado a la solidaridad social para complementar los recursos presupuestales. En este sentido señaló: “Van a aparecer materiales, dinero, cabezas profesionales y brazos generosos. ¡Les apuesto a los escépticos que sí!”.

Promoción Privada a la Vivienda de Interés Social. La misma apunta a los sectores que, por sus ingresos, quedan por fuera de los programas focalizados, el Estado otorga beneficios fiscales importantes al mercado y subsidia parte importante de la entrega inicial. (Magri, 2014, p146-151).

El contexto en el que se declara la emergencia socio-habitacional se da luego de la asunción del segundo gobierno del FA por parte del presidente José Mujica, a sus 75 años el ex senador (y ministro en el anterior período) acordó con su sector político (Movimiento de de Participación Popular), los objetivos del plan, la población a la cual asistiría, algunos recursos, y se comenzó ese mismo año algunas experiencias piloto en la ciudad de Montevideo. Como expresó el propio presidente en ese entonces, se buscaba generar un impacto social significativo con estas intervenciones, tanto en la población objetivo como en el resto de la sociedad, para dar visibilidad a un camino que tenía como motor la solidaridad y el involucramiento de diversos actores. (Magri, 2013).

El PJ, en sus comienzos, tuvo como objetivos fundamentales: a) mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, b) la integración social y c) la participación. Además, apuntó a mejorar el hábitat y la vivienda, al fortalecimiento en la aplicación de las políticas sociales, la articulación de los aportes solidarios y la coordinación entre los diferentes entes (ministerios, intendencias y otros organismos públicos). Para cumplir con los objetivos previstos el PJ se sustentaba en tres pilares fundamentales: 1) el papel protagónico de los vecinos involucrados; 2) la coordinación institucional pública; y 3) la solidaridad de toda la sociedad. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2013).

Por otro lado, se distinguen dos líneas principales de acción: las referidas a la vivienda y el hábitat, y las políticas sociales. En cuanto a la primera, se buscó, por un lado, mejorar el hábitat que existe y por otro, mejorar las viviendas deterioradas o construir nuevas. En lo que respecta a las políticas sociales, se procuró promover la participación social, apoyar programas de inserción laboral, ampliar la cobertura y el acceso de esta población a las diferentes políticas sociales (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2012a).

La población a la que apuntaba el PJ era la que se encontraba en situación de extrema pobreza, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), las personas cuyos

ingresos no les permiten cubrir sus necesidades básicas son consideradas en situación de extrema pobreza o indigencia. Magri (2013) señala que esta política también atendió a hogares que superaban dicha línea pero que registraban fenómenos como la infantilización y feminización de la pobreza. El total de dicha población alcanzaba casi 15.700 hogares a lo largo del país, la gran mayoría radicados en Montevideo y Canelones. (Magri, 2013, p.140).

Desde la organización del PJ se distinguen tres fases: la primera comprende el periodo que va desde la declaración de la emergencia socio-habitacional hasta la aprobación de la Ley N°18829 (Octubre de 2011), esta fase se denomina génesis y puesta a prueba. La segunda corresponde a la etapa definida como consolidación de las bases socio-operativas del PJ y se desarrolla a lo largo del año 2012, la misma se caracteriza principalmente por el marco jurídico que le otorga la ley. Por último, la etapa que corresponde a los años 2013 y 2014 entendida como una etapa de aplicación plena de la herramienta. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2013).

3.2 Con mucha voluntad y pocas certezas

La primera etapa estuvo marcada por varias incertidumbres, una vez declarada la emergencia socio-habitacional se conforma un equipo de trabajo integrado por los ministros de Vivienda y Desarrollo Social, encargados de la dirección política, y tres técnicos que se hicieron cargo de la planificación, implementación y dirección del proyecto. Desde presidencia se manifestaba la necesidad de atender en forma urgente la problemática, así como también generar un impacto positivo, con las primeras intervenciones, en la opinión pública.(Magri, 2014).

En cuanto al presupuesto en esta etapa fue muy escueto, el PJ se financió con algunos aportes del presupuesto de vivienda y donaciones de particulares, en especial la del propio presidente que donó el 70% de su salario aproximadamente durante su mandato. Según algunas estimaciones, en los dos primeros años el PJ contó con un presupuesto de 5 millones de dólares (100 millones de pesos aproximadamente), y se preveía para el 2013 un incremento de 10 millones más⁹ (Magri, 2014, p.173).

9 Un artículo del diario El País, fechado el 01/08/2015, da cuenta que el PJ manejó un presupuesto total de 50 millones de dólares entre 2010 y 2015. A su vez, señala que el ex presidente Mujica, durante su mandato, habría donado un total de 400 mil dólares de su salario.

En lo referente a las intervenciones, siguiendo los balances realizados desde el PJ, podemos afirmar que en el año 2010 se iniciaron nueve intervenciones, siendo seis de ellas en la ciudad de Montevideo (barrios: Casavalle, Cerro Norte, Flor de Maroñas, Nuevo Paris, La Cruz de Carrasco y Barrio Sarandí), y dos en Canelones, en la localidad de Barros Blancos (Villas del Carmen y Villa Altamira), y un denominado Equipo Volante. Luego se señala desde la organización del plan que, en el segundo año de trabajo se priorizó continuar con las intervenciones que se venían desarrollando, siendo agregadas solamente dos, una más en Montevideo (barrio Verdisol), y la primera en el interior del país en el departamento de Artigas (barrio Zorrilla). (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2015, p.2-3).

Entre los avances más destacados de este período se menciona la coordinación con los diferentes organismos públicos, a través de la firma de los denominados convenios marco con las Intendencias Departamentales, la Universidad de la República, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Defensa y ANTEL. Así como convenios específicos que permitieron que personas privadas de libertad fabricaran algunos componentes para las obras (convenio con el Ministerio del Interior); teléfonos celulares y transmisión de datos (ANTEL); padrones para utilizar propiedades del BHU, y desde el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP); el desarrollo de actividades de formación para la población asistida por del PJ (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2012b).

También se valoró positivamente la participación de la población asistida, rescatando principalmente el impacto generado en las obras que se estaban desarrollando. Según estimaciones de la organización del PJ, las horas dedicadas a las tareas del plan, en ese período, significaron un 50% del presupuesto asignado. Además, se agrega que la convocatoria a la sociedad desde el trabajo voluntario fue satisfactoria, ya que se organizaron grupos solidarios que apoyaron las intervenciones que el plan venía desarrollando en denominadas como Áreas de Acción Concentradas (AAC). El PJ organizaba jornadas de trabajo los días sábado y domingo, a los que acudían diversas organizaciones (Brigada Agustín Pedrosa del SUNCA, Jóvenes del PIT-CNT, el Hormiguero, Brigada José Artigas, Jóvenes en peligro, Brigada 1958 y Codo a Codo).

Las dificultades señaladas en esta primera etapa hacen referencia al estado real de las viviendas, se menciona una gran diferencia entre lo que se estimaba y lo que

realmente se encontraron los técnicos del PJ al llegar al territorio. Se esperaba que el 50% de las viviendas necesitaran mejoras y lo que realmente sucedió es que la gran mayoría no se podían recuperar. De esta manera se hizo necesario aumentar los tiempos y el presupuesto para la construcción de nuevas viviendas. En otro orden, se señalan diferencias relacionadas a los tiempos de trabajo con las personas, en lo que respecta a los procesos de aprendizaje y fortalecimiento de las organizaciones barriales, que aumentaron los tiempos estimados. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2012b, p.3).

Otro hito importante en este período es la creación de la Fundación Juntos (2011) la misma tuvo la finalidad de recaudar recursos por fuera del presupuesto asignado. Por otro lado, se señala la importancia del apoyo técnico recibido de las Naciones Unidas desde el año 2010. Esta colaboración se da en el marco del convenio firmado entre este organismo y el Estado en el denominado Programa Conjunto (2007-2010). Dicho programa se plantea apoyar a la Comisión Directiva del PJ, tanto en el diseño como en la implementación del plan, brindando asistencia técnica. Además, se trabaja con programas sociales que serán coordinados con los diferentes ministerios, como por ejemplo el Programa de Maestros Comunitarios. El presupuesto estimado para el periodo 2010-2011 fue de unos 700 mil dólares aproximadamente. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2011, p.9-16).

En lo que refiere a los avances en materia de intervenciones en el hábitat y la vivienda, el PJ reconoce al finalizar el año 2011 unas 943 intervenciones. Siendo, 598 de estas, beneficiarios directos (definidos como los hogares que acceden a una solución habitacional, ya sea nueva o reparada), y 345 beneficiarios indirectos (hogares que se encuentran en el área cercana a la intervención del PJ, y que se ven beneficiados con mejoras en infraestructura).

Es importante precisar que la mayoría de las intervenciones se ubicaron en la ciudad de Montevideo (483), seguido por el departamento de Canelones (70), luego Artigas (34), Salto y San José (8 y 3 respectivamente). Por último, el informe señala que las proyecciones que se habían estimado para el año 2011 eran unas 1.500 intervenciones. De las 557 que no se concretaron la gran mayoría estaban destinadas a Montevideo y Canelones (460), y las otras 110 a los departamentos de Cerro Largo, Durazno, Colonia y Paysandú, en donde no se desarrollaron ninguna de las

intervenciones proyectadas. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2012c, p.1).

3.3 Menos dudas, más certezas. La política se consolida

La segunda etapa el PJ está marcada por la Ley N°18.829, aprobada el 19 de Octubre de 2011. Dicha ley no solo ratifica la declaración de emergencia socio-habitacional de las personas en situación de extrema pobreza, sino que reconoce el agravamiento del problema debido a la falta de oportunidades para acceder a una vivienda digna. En la misma se establecen claramente los objetivos, líneas de acción, organización, estructura, registro y formas de adjudicación de las viviendas a los/as participantes. Así mismo, se crea el Fondo Nacional del PJ, que permite canalizar los recursos previstos por la Ley Nacional de Presupuesto, las donaciones y aportes de otros¹⁰. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2012a, p.4).

En lo que refiere a la parte operativa, el artículo 4 de dicha ley crea la Unidad Operativa Central (UOC) como organismo encargado de ejecutar el plan. A su vez se prevé que dicho organismo estará dirigido por una Comisión Central y tendrá carácter desconcentrado de la Presidencia de la República. Finalmente se establece que esta comisión será asistida por un equipo interdisciplinario y se establece la creación de una Auditoría Interna para el contralor del PJ.

En cuanto a la conformación de la UOC, la misma según la ley estará integrada por tres miembros, siendo uno designado por Presidencia (quien la presidirá), y los otros dos, uno elegido por el MVOTMA y el otro por el MIDES. En lo que refiere a sus cometidos la Ley establece que la misma debe remitir al Poder Ejecutivo un programa anual que contemple las prioridades en lo que concierne a la intervención y la inversión, a su vez establece que este programa deberá tener en cuenta las propuestas de la población involucrada, así como de los gobiernos departamentales.

También la UOC debe encargarse de la evaluación y el monitoreo de los resultados obtenidos por el PJ, también coordinar con los diferentes gobiernos departamentales, organismos públicos y organizaciones civiles. Además de la promoción de la participación solidaria de la sociedad, la administración del registro Único de Participantes del PJ (RUPP), así como la administración de los gastos y recursos con los que cuenta el mismo. (Artículo 5°, Ley N°18.829).

10 En declaraciones recogidas de la audición radial que mantenía Mujica, señaló que: “la solidaridad social es muy menguada”. El mismo hizo referencia a la dificultad de que las empresas privadas realicen donaciones sin solicitar beneficios fiscales. (Fuente: Diario el País 09/01/2015).

El debate parlamentario, previo a la aprobación de la ley, encontró algunos cuestionamientos de la oposición política a la propuesta del Ejecutivo. Los aspectos más cuestionados fueron: el sistema de contralor del plan, el papel del voluntariado, el control del funcionamiento interno, así como de los beneficiarios (formas de ingreso y egreso); y el lugar institucional que debería ocupar el plan (para la oposición debía ser dentro del MVOTMA). (Magri, 2014, p.74). Según lo que expresa la autora en su análisis, y lo que podemos ver reflejado en la ley, la discusión se salda, en parte, con la creación de la Unidad de Auditoría Interna y el RUPP.

El Artículo 8° de la ley establece la creación de una Unidad de Auditoría Interna que depende a nivel jerárquico de la Comisión Directiva pero que prestará cuentas a la Auditoría Interna de la Nación. Esta unidad tiene como cometido: “evaluar la gestión y el cumplimiento de los cometidos asignados al Plan Juntos, así como los procesos de riesgos y control implementados.”. (Artículo 8°, Ley N°18.829). Por otro lado, el RUPP representa la puerta de entrada al PJ, en este registro se inscriben las familias que cumplen con los requisitos previstos por el Artículo 9° de la ley, además en él se registran los egresos de las familias del plan, las adjudicaciones de viviendas (comodato o propiedad), así como otros beneficios que reciben los participantes del PJ. (Artículo 11°, Ley N°18.829).

En el Artículo 9° se define a la población objetivo del plan cómo: toda población que se encuentre en situación de extrema pobreza, con precariedad socio-habitacional. Además, este artículo prevé la participación de la población asistida en todas las etapas del proceso (diagnostico, diseño, toma de decisiones, ejecución y evaluación).

Los Artículos 13° y 14° refieren a otros aspectos importantes del plan como lo son la modalidad de construcción y sobre todo los prestadores de trabajo. Como fuera mencionado anteriormente estos tópicos generan algunas controversias. En el primer caso el Artículo 13° señala que el PJ dará prioridad a la autoconstrucción y al uso de mano de obra benévola, como modalidad de construcción. El siguiente artículo establece como prestadores de trabajo a los participantes del plan, el trabajo voluntario (previsto por la Ley N°17.885), así como las personas que tengan medidas sustitutivas o procesados como forma de redimir pena, y las que integren programas socio-educativos y laborales. Además de cualquier persona pública o privada que previamente suscriba un convenio o contrato con el PJ. (Artículos 13° y 14°, Ley N°18.829).

Luego de aprobada y reglamentada la ley el año 2012 se constituye en una etapa bisagra para el desarrollo del PJ. Según se señala desde la organización del plan, tanto el marco normativo que otorga la ley, así como el impacto positivo generado a partir de las intervenciones en el período precedente, permitieron consolidar el PJ como una herramienta importante en la gestión socio-habitacional. Uno de los hechos más destacados es el creciente involucramiento y protagonismo de los participantes, sumado al aumento del presupuesto y las donaciones, así como los convenios firmados con varios entes y organizaciones.

Desde el PJ se destacan acuerdos y convenios alcanzados entre los diferentes ministerios (fundamentalmente el MVOTMA y el MIDES), así como con la UdelaR que permitió involucrar a docentes de diferentes áreas (sociales, psicología, educación física, entre otras), en diversas actividades. Además del afianzamiento del trabajo voluntario (brigadas de voluntarios de diferente índole, destacándose una fuerte presencia del SUNCA).

También se resaltan avances en el área social, tanto a nivel de Montevideo y Canelones como en otras partes del interior del país. La Fundación Juntos se encargó de promover acciones orientadas a las áreas de trabajo, educación, cultura, salud y protección social. En este sentido se señala una expansión del PJ llegando a los departamentos de Rivera, Paysandú, Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres, Colonia y Rio Negro: “A nivel general el Plan Juntos en el interior del País se ha consolidado como una herramienta social más, que actúa como articulador no solo en la temática de la vivienda y hábitat, sino entorno a problemáticas sociales propias de la extrema pobreza...”. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2012a, p.5).

También en ese año el PJ actualizó sus datos, basándose en la Encuesta Continua de Hogares del 2011, en la misma se reafirma la cantidad de hogares en situación de extrema pobreza (cerca de 15 mil), así como la concentración de éstos en el Área Metropolitana (Montevideo, Canelones y San José), donde se ubican el 56% de estos hogares, seguidos por el departamento de Rivera (casi un 10%), y Tacuarembó con el 6%. De esta manera el PJ justifica su accionar priorizando el Área Metropolitana, según se estiman en los datos recogidos al cierre del 2012 se venía trabajando con 1700 familias, de las cuales el 80% pertenecía al área mencionada y el otro 20% se distribuía

en el interior del país. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2012a, p.8).

Como se mencionó anteriormente se reconocen, además, avances importantes en las políticas sociales llevadas adelante desde el PJ en coordinación con los diferentes ministerios y programas correspondientes (fundamentalmente el MIDES, el MEC y el MSP). Desde la organización del PJ se reconocen tres líneas de acción en lo que refiere a las políticas sociales: a) la promoción y el apoyo a la gestión participativa; b) apoyo a la inserción laboral; y c) apoyo a la ampliación y cobertura de los servicios socio-educativos, culturales y de salud.

En la primera línea mencionada se destaca la tramitación de 146 cédulas de identidad, el abordaje de 157 casos relacionados a temas familiares, 155 asignaciones familiares gestionadas, y 151 Tarjetas Uruguay Social otorgadas. En cuanto al apoyo a la inserción laboral se destaca la inclusión de 14 personas al programa Uruguay Trabaja, la capacitación laboral, en convenio con el CETP e INEFOP, de unas 290 personas y el desarrollo de charlas para impulsar huertas familiares. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2012a, p.10-11).

Los avances en el área de la salud aparecen como los más significativos, habiéndose tramitado 233 carné de salud, además 256 asistencias a controles de salud (adultos, menores y embarazadas), 375 servicios de odontología, y el desarrollo de talleres para estimular hábitos de prevención de problemas de salud. Por otro lado, en educación se señala la acreditación a 52 personas que culminaron la educación primaria, la participación de 117 personas a talleres de artesanía y música; y por último en el área de deporte y recreación se destaca la participación de 2.900 personas en actividades¹¹. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2012a, p.10-11).

¹¹ Es importante aclarar que no se brindan datos de la total de potenciales usuarios de estos servicios, por lo que no podemos precisar la importancia de las intervenciones.

3.4 Consolidación y ¿cierre?: Tercera etapa del PJ y fin del gobierno de José Mujica

El año 2013 es considerado desde la organización del PJ como un año de aplicación plena de la herramienta, esto se debe a la consolidación de las experiencias de trabajo desarrollados en los años anteriores. En esta etapa se señalan avances en materia de participación e involucramiento de la población asistida, el aumento importante de los recursos presupuestales, el papel creciente del voluntariado, y la expansión del plan a otros departamentos del interior del país.

En lo referente a la participación e involucramiento de la población en cuestión, se señala que, desde que el PJ comenzó las intervenciones hasta fines del 2013, se habrían desarrollado unas 800 mil horas de trabajo, representando 150 millones de pesos uruguayos (calculados por el valor de la hora peón), lo que equivale a 34% del presupuesto que percibió el plan en ese período. Otro punto que se consolida este año es el trabajo voluntario, en donde, nuevamente, se resalta el trabajo solidario de gremios estudiantiles de secundaria y la universidad, y obreros de la construcción, afiliados al SUNCA¹². (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2013, p.2).

También en este año se duplica el presupuesto previsto por la ley, según la organización del PJ se venía operando desde Agosto del 2011 con unos 105 millones de pesos anuales, y se pasó en 2013 a casi 228 millones; asegurándose el mismo presupuesto para el año siguiente¹³. Por otro lado, como se señaló, se da una expansión del plan en el interior del país, según los datos del PJ a finales del 2013 se estaba trabajando en 46 Áreas de Acción Concentrada, siendo 24 de ellas en el Área Metropolitana, 22 en el interior del país, los departamentos que se suman en este período son Rocha y Florida, llegando de esta manera a 12 departamentos del interior. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2013, p.2).

Además, con la finalidad de precisar mejor a la población asistida el PJ elaboró un indicador, el Umbral Juntos, en el que se combinan los ingresos de la población y las

12 Un artículo del diario LA REPÚBLICA, del 30/08/2013, menciona un acuerdo firmado entre el MTOP y el SUNCA, en el que el ministerio aportaría 1,5 millones de pesos, para reformar un local de dicho sindicato, y éste aportaría 1.500 jornadas extras de mano de obra al PJ. (Diario LA REPÚBLICA).

13 A modo de referencia Magri (2014) señala que el plan MEVIR contaba con un presupuesto anual de 45 millones de dólares (900 millones de pesos aproximadamente).

carencias relevadas en la vivienda. De acuerdo a, si la familia está por debajo o por encima de la línea de indigencia (el PJ pondera la línea de indigencia por 1,40, Línea Juntos), y la cantidad de carencias que se identifiquen en la vivienda (vinculadas a la precariedad habitacional) se define si corresponde o no a una intervención del plan.

Esta herramienta habilita al PJ a definir de mejor manera los hogares que pueden ser objeto de su intervención, midiendo de mejor manera las diferentes situaciones de precariedad socio-habitacional, ya que muchas familias se encuentran por encima de la línea de indigencia, pero presentan precariedades en su vivienda. Siguiendo los datos aportados por el plan más de 19 mil hogares estarían por encima de la línea de indigencia (ponderada por 1,40), pero con más de 5 carencias en materia de vivienda y/o hábitat. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2013, p.5).

Como señala el informe, en el interior, los departamentos más comprometidos son: Rivera, Artigas, Cerro Largo, Tacuarembó, Paysandú y Salto, siendo el primero el que más se destaca con 700 hogares por debajo de la Línea Juntos, y que además presentan más de una carencia de vivienda. Además, se confirma la concentración de estos hogares en el Área Metropolitana (Montevideo, Canelones y San José), con casi 8.300 hogares en esta situación. Al finalizar el período el PJ había trabajado con unas 2.174 familias en todo el país, de las cuales el 70% se estaban radicadas en el Área Metropolitana y el otro 30% en el interior del país. Se señala desde la organización del PJ un incremento del 23% en relación al 2012. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2013, p.5).

El 2014 representó el último año de gestión del gobierno de José Mujica, en este sentido parece pertinente puntualizar que al cierre del mismo el PJ había concluido su trabajo en doce Áreas de Intervención en los diferentes territorios, siendo diez de ellas culminadas ese mismo año (las otras dos durante el 2012). Del total de éstas se contabilizan siete en el Área Metropolitana y cinco en el interior del país (tres en Artigas, una en Salto y otra en Paysandú). (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2015, p. 2-5).

El PJ durante el 2015 pasó a integrar el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2020, de esta manera a formar parte del MVOTMA, dependiendo ahora de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVA). Adoptó como objetivo central la integración socio-habitacional, también se señala un cambio en la forma de relacionarse con los demás

organismos y entes del Estado, se pasó a coordinar con la ANV, el Programa de Mejoramiento Barrial (PMB, ex PIAI), se continuó coordinando con el MIDES, UTE, OSE, entre otros entes. Para ello se creó el Sistema Público de Vivienda, con el objetivo de definir los indicadores más pertinentes para hacer un mejor seguimiento a los programas, además se creó el Comité de Proximidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), con el fin de trabajar con el SPV y los programas de Proximidad: “para fortalecer el dialogo y la articulación entre los programas focalizados y las prestaciones sectoriales universales”, buscando coordinar y complementar los programas que se vienen implementando a nivel local-territorial. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2015, p.8).

De esta manera el PJ se pasó a considerar como la puerta de entrada al Sistema de Vivienda Pública. Los objetivos del PJ pasan a ser: a) la recuperación/apropiación de bases materiales (trabajo, vivienda, salud, educación, etc.) por parte de los sectores de extrema vulnerabilidad; b) proponer una reflexión colectiva y el desarrollo permanente y creciente de la cooperación como principio de la organización social; y c) conformar una dinámica socio organizativa construida desde las bases democráticas. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2015, p.2).

Desde el informe se señala que fue necesario una evaluación y rediseño de ciertos procedimientos del PJ llevados a cabo en el periodo precedente (2010-2014), emergiendo como novedad la puesta en práctica de una estrategia que procura atender a la demanda dispersa. También se hace referencia a la realización de una evaluación de carácter cualitativo para medir los resultados del plan, además de la evaluación del personal que trabaja en él.

Con el fin de alcanzar los objetivos que se propone el plan en este quinquenio, se crea la Unidad Coordinadora de Atención a la Precariedad Socio-habitacional, la misma está integrada por el PJ, la DINAVI, el PMB, la ANV y el MIDES. Tiene como objetivos definir una estrategia nacional para atender la precariedad socio-habitacional, contribuir a la coordinación y articulación de los diferentes programas, así como la evaluación y el seguimiento de los mismos. (Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, 2013, p.10).

En este capítulo se presentó una descripción del Plan Socio-habitacional Juntos. El mismo surgió en el año 2010 como iniciativa del entonces presidente José Mujica y

se caracterizó por atender a la problemática de la vivienda en los sectores de la población más vulnerables, apostando a la solidaridad social e intentando desmarcarse de las instituciones burocráticas del Estado. Por ello, esta propuesta generó controversias en la arena política. A pesar de los avances, la política es modificada y relegada en el período 2015-2020.

En el capítulo siguiente se procederá a analizar esta política, tomando como referencia las categorías conceptuales desarrolladas en el primer capítulo, así como los estudios recientes sobre la temática, propuestos en el segundo.

Capítulo 4. Las personas pasan, las instituciones permanecen. Cuando la voluntad choca con la estructura

Para proceder al análisis del Plan Juntos, en este apartado, retomaremos los aportes teóricos de las y los autores abordados en el primer capítulo. Además, se traerán a esta discusión los estudios recientes sobre la temática, que fueron presentados en el segundo capítulo. Como se expresó desde el comienzo de este trabajo, se prestará especial atención sobre el contexto en el que se desarrolla la política estudiada, así como al marco ideológico en el que la misma se desenvuelve.

En otro orden, es importante mencionar que la escasa información sobre el PJ significó una dificultad importante a la hora de recoger los datos necesarios para un análisis más profundo. Como se señaló en el apartado anterior, la información sobre esta política (en el período 2010-2014) fue manejada por Presidencia, siendo proporcionada a través de las denominadas memorias anuales. Otro escollo importante refiere a la escasa investigación académica existente. Al momento de elaboración de este trabajo solamente se encontraron estudios de Magri (2011, 2013 y 2014).

4.1 Ciudades competitivas. Cuando el capital prima sobre el derecho

Como señalan varios de los autores y autoras expuestas en el capítulo 2, en la actualidad en América Latina, asistimos a procesos de gentrificación y perifización de las ciudades. Esto se debe a que la planificación urbana responde a una lógica mercado-céntrica. En esa dinámica han tenido gran incidencia las políticas del Estado. Esto se visualiza, por ejemplo, en la remodelación y recuperación de zonas centrales y costeras de las principales ciudades. Lo que permite que el capital privado se apropie de estos espacios, que se ven encarecidos por la especulación inmobiliaria y el aumento de los precios de los alquileres e impuestos. (Brites, 2017).

Dichos procesos dan cuenta de una gran contradicción en las políticas actuales de los Estados latinoamericanos. Mientras que por un lado se intenta mejorar las condiciones de vida de la población que reside en la periferia, por otro se continúa destinado los espacios con mejores servicios, acceso, y demás comodidades a los

sectores con mayor poder adquisitivo. Por lo tanto, en este proceso se profundiza la segmentación social y con ello se complejiza la pretendida integración social.

Como señala Malizia et al (2018), este modelo de ciudad competitiva responde a la idea instaurada desde la década de 1990 a nivel mundial. La misma es impulsada desde el Banco Mundial y coloca a la ciudad como espacio estratégico para el desarrollo de los mercados. Asistimos, principalmente, sobre todo en nuestra región, a una mayor segregación social que determina el lugar que ocupa cada sector de la sociedad para el mercado, y con ello a qué servicios accede y la calidad de los mismos.

Nuestro país no es ajeno a los procesos antes mencionados. Como fuera señalado en el capítulo 2, en la ciudad de Montevideo ejemplos como la remodelación del barrio Ciudad Vieja y zonas cercanas al Puerto, determinaron la construcción de edificios destinados a la población con mayor poder adquisitivo. En el otro extremo encontramos que, de los hogares que pretendía asistir el PJ (casi 15mil), el 56% se encontraba en la periferia del Área Metropolitana; a pesar de haber realojos, los mismos son dentro del área mencionada. De esta manera, si bien la política mejora las condiciones habitacionales de la población asistida, también contribuye a agudizar y naturalizar los procesos de gentrificación y segregación social.

4.2 Una maquinaria armada para la reproducción del modelo: focalización, descentralización y participación

Retomando lo expuesto por Svampa (2005), podemos afirmar que, con la llegada del neoliberalismo la política deja de ser un espacio de deliberación y participación y pasa a centrarse en demandas de transparencia y eficacia. En este proceso, la focalización y la descentralización se constituyen en herramientas centrales a la hora de implementar las políticas sociales.

Siguiendo a Baráibar (2003), podemos decir que los cambios estructurales y económicos son acompañados de cambios ideológicos que, además de lo anteriormente mencionado, promueven la competencia y el individualismo en oposición a las organizaciones colectivas, y coloca el bienestar social en el ámbito privado. De esta manera la focalización, que se sostiene bajo premisas de gravedad y diferenciación, termina ocultando su función de individualizar a la pobreza. Esto queda claro, como señala la autora, cuando se analizan estas políticas y se visualiza que las mismas no

tienen como objetivo eliminar las condiciones que generan el fenómeno de la pobreza, sino que continúan manteniendo a las personas en el lugar subordinado y dependiente de las prestaciones sociales.

Por otro lado, desde el modelo dominante, la descentralización es colocada como un avance democrático, ya que acercaría el gobierno a las/os ciudadanos. Cuando lo que ocurre en realidad es que, en este proceso, se coloca la responsabilidad del desarrollo local en el territorio y en las personas que residen ahí. (Clemente y Girolami, 2006). Esto se acentúa más en los barrios periféricos, en donde los territorios quedan desligados del resto de la ciudad, tanto por su distancia física como social.

Retomando los aportes teóricos señalados en el primer capítulo, podemos afirmar que el modelo neoliberal concibe la participación como mecanismo de control de los sectores populares. De esta manera, se intenta substituir el rol histórico de las organizaciones colectivas (cómo los sindicatos), por organizaciones barriales y civiles que se encarguen de gestionar los recursos que el Estado destina para cada territorio.

Teniendo en cuenta lo expresado por Cardarelli y Rosenfeld (1998), podemos denominar este tipo de participación como restringida, ya que la misma no pretende modificar las condiciones estructurales que generan los problemas de fondo, sino que se limita a mejorar la forma en que las personas acceden a algunos servicios. Se caracteriza, además, por permitir la participación de la población en cuestión, solamente en la etapa de ejecución de la política.

4.3 Entre lo concreto y lo abstracto

El PJ se propuso como objetivos centrales la mejora de la calidad de vida, la integración social y la participación. Apuntando al involucramiento activo de la población asistida, a la coordinación institucional y a la solidaridad social. Como fue expresado, desde sus comienzos, se pretendió dar visibilidad a la problemática socio-habitacional de la población en situación de extrema pobreza, buscando generar una intervención rápida, en la que se fueran involucrando diferentes actores sociales.

Teniendo en cuenta el marco ideológico que sustenta el modelo neoliberal, podemos afirmar que, el objetivo más ambicioso acá planteado fue el de la integración social. La misma se da, como señala Castel (1997), cuando se garantiza empleo y redes de sociabilidad estables. En este caso parece pertinente cuestionarse cómo esta política contribuye en este sentido. Además, con qué otras políticas trabaja para modificar las condiciones estructurales, como el mercado laboral por ejemplo.

Buscando dar cuenta de lo anterior, el PJ apuntó a la coordinación con las diferentes instituciones públicas (siendo éste uno de sus pilares). Desde su concepción misma esta política intenta crear una nueva estructura institucional que habilite el dialogo entre los diferentes actores (MVOTMA, MIDES, Presidencia), de esta manera se pretendió superar las trabas burocráticas propias de cada organismo. Además, se buscó generar compromisos de trabajo (convenios marcos y específicos) con otros entes, como las Intendencias Departamentales, la UdelaR y varios Ministerios.

A través de ello, se propuso trabajar diferentes líneas de intervención, por ejemplo, la capacitación de algunos de los participantes en diferentes cursos brindados por el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). También la inclusión de otras personas en programas de empleo protegido como Uruguay Trabaja. A esto se le debe sumar el proyecto que se intentó impulsar referido al desarrollo de huertas familiares.

Si bien estas propuestas brindan herramientas necesarias, a la población asistida, deberían estar acompañadas de una política de Estado que intervenga en el mercado laboral y les permita a estas personas acceder a la protección social, a través de un empleo estable. De lo contrario, continuarán siendo acciones orientadas a sobrellevar la situación actual, y no, políticas que garanticen el goce de los derechos humanos y habiliten la autonomía de las personas.

En cuanto a este punto, como señalan Paulo y Baráibar (2019), es importante analizar cómo se lleva a cabo la pretendida articulación entre las diferentes instituciones en las políticas públicas. En este sentido es importante tener presente las características de las organizaciones involucradas para comprender sus lógicas y mecanismos. A su vez, es necesario poder avanzar hacia la construcción de espacios en los que las instituciones compartan e intercambien información y recursos, así como compromisos, para alcanzar los objetivos propuestos. Además, es necesario mantener una revisión constante en la implementación de las políticas para evitar caer en las lógicas sectoriales.

Con respecto a las redes de sociabilidad, continuando con la línea planteada por Castel (1997), podemos afirmar que el PJ apostó a fortalecer las redes de sociabilidad primaria a través de la promoción del trabajo con organizaciones barriales. Esto representa otro de los pilares sobre los que se sustenta la política, el involucramiento de los y las participantes (papel protagónico de los vecinos). Se pretende que la población asistida se organice para trabajar aspectos concretos (construcción, mejora de sus

viviendas y el barrio), y a partir de ello se vaya conformando un espacio que se sostenga en el tiempo, y en el que las personas del lugar puedan canalizar sus demandas.

Lo anterior habilita una discusión interesante que refiere al papel de la descentralización en las políticas del Estado en la actualidad. Como se mencionó anteriormente, desde el neoliberalismo la misma es colocada como una herramienta de responsabilización territorial. Para comenzar a trascender esto, es necesario mejorar los mecanismos de distribución de recursos. De esta manera, las propuestas que eventualmente emergieran de dichas organizaciones podrían llevarse a cabo y habilitar otros procesos que apunten garantizar los derechos de las personas.

4.4 Otro desafío importante: la participación de los sectores más vulnerados

Otro de los objetivos centrales del PJ fue la participación de la población asistida. En este caso se intentó trascender el tipo que se impone desde el modelo neoliberal (participación restringida) y conformar un modelo diferente que tuviera como foco a la población asistida, pero en el que también fuera tomando parte el resto de la sociedad. La idea original del PJ sufrió algunos recortes en el proceso de elaboración de la Ley N°18.829 que reglamentó la política.

Si bien, como se mencionó en el ítem anterior, se apuntó a promover el desarrollo de las organizaciones barriales, en las memorias lo que aparece resaltado es la cantidad de horas dedicadas por las personas en la construcción de sus casas, y el valor de esas horas para el presupuesto. A su vez, la participación social se expresa en las jornadas de trabajo voluntario que se desarrollaron y en las donaciones de empresas y particulares.

En la ley mencionada aparece una contradicción importante en lo que refiere a la participación de la población asistida. Por un lado, el Artículo N°4 le otorga potestades a la comisión central y prevé solamente la consideración de propuestas por parte de dicha población. Por su parte, el Artículo N° 9 establece que los participantes deben ser parte de todo el proceso (diagnostico, diseño, toma de decisiones, ejecución y evaluación). Habría que ahondar en estos aspectos para poder evaluar en qué medida se da la participación en cada etapa y, por tanto, qué tipo de participación se consolida. Teniendo en cuenta que en los documentos oficiales del PJ no existe información que dé cuenta de esto, no podemos profundizar demasiado.

Como pudimos ver en el capítulo 1, el tema de la participación en los sectores populares, conlleva potencialidades y limitaciones. Hay que tener presente que esta

población, debido a su situación de vulnerabilidad, tiene como principal motivación la urgencia de satisfacer sus necesidades y por ello se desenvuelve en el nivel de reproducción de la vida humana. Retomando a Coraggio (1989), podemos afirmar que, si bien este nivel de participación se caracteriza por la urgencia, también en él se reproduce la ideología e internalizan valores que sostienen el sistema.

Teniendo en cuenta el formato que propuso el PJ y retomando lo expuesto por Cardarelli y Rosenfeld (1998) podemos decir que, esta política intentó conformar un tipo de participación ampliada. Esto se ve en el hecho de que apuntó a mejorar el acceso de la población asistida a las oportunidades que ofrece el sistema. Pero, además, hizo hincapié en la promoción de valores culturales que apuntaban a la mejora de los vínculos sociales y se intentó involucrar diferentes actores sociales para contribuir a la solución de la problemática.

4.5 Remar contra corriente: la solidaridad en tiempos de competencia

La solidaridad social constituyó una de las grandes apuestas del PJ, la misma fue evocada como estandarte del proyecto desde sus comienzos y tuvo como abanderado al ex presidente José Mujica. Éste convocó a los diferentes actores sociales a contribuir con el proyecto, además se colocó como ejemplo al donar gran parte de su salario durante su mandato. A pesar de esos esfuerzos la propuesta no pareció haber tenido el resultado pretendido, la expresión más acercada a la solidaridad social representó el trabajo voluntario desarrollado, fundamentalmente, por los obreros de la construcción afiliados al SUNCA y de estudiantes organizados en brigadas.

Los datos oficiales que presenta la organización del PJ no son precisos en cuanto a esta información, simplemente se mencionan las brigadas que participaron y que las jornadas se desarrollaban los días sábados y domingos. Además, se destaca la importancia de dicha participación, pero no se precisan datos de la cantidad de personas, o las horas dedicadas. Teniendo en cuenta la falta de información, habría que profundizar en estos aspectos y así contar con más insumos para analizar este aspecto.

En otro orden, los aportes de las empresas privadas tampoco colmaron las expectativas. El propio Mujica resaltó en su momento, como fue señalado en el apartado anterior, que son escasas las empresas que realizan donaciones sin solicitar renuncias fiscales por parte del Estado. En este sentido, cabe cuestionarnos sobre el papel del

Estado en la relación al capital (sobre todo cuando hablamos de un gobierno progresista).

En la actualidad, las exoneraciones fiscales son moneda corriente a la hora de promover inversiones de capital privado. Con ello, se reduce la capacidad del Estado de recaudar impuestos de las grandes empresas y se amplía el margen de ganancia de las mismas. Esto, además de ampliar la brecha de desigualdad, constituye una traba importante a la hora de contar con presupuesto para las políticas sociales. Si pretendemos avanzar hacia una sociedad más justa, es necesario rever estas cuestiones y mejorar los mecanismos del Estado.

Capítulo 5. Consideraciones finales

Como pudimos ver a lo largo de este trabajo apoyados en los aportes teóricos y académicos retomados quedan planteados algunos nudos problemáticos interesantes.

El neoliberalismo logró constituirse como el modelo dominante, apoyado en la ideología como herramienta de naturalización de las desigualdades y la individualización de la pobreza, además de la competencia como modo de vida. A pesar de los avances registrados en nuestra región en los últimos años bajo los gobiernos progresistas, el capital privado continuó avanzando. La vivienda hoy es colocada como una mercancía más. Los gobiernos intervienen en el espacio urbano para promover las inversiones de capital privado, relegando a los sectores populares a la periferia. Teniendo en cuenta estos planteos, debemos cuestionarnos: ¿las políticas sociales en la actualidad, están orientadas a garantizar los derechos de las personas o constituyen meros dispositivos para mitigar los impactos del modelo dominante?

El Plan Juntos, en el período 2010-2014, buscó desarrollar una nueva forma de hacer política. Teniendo como abanderado al ex presidente José Mujica intentó transitar un camino que apuntaba a la solidaridad de la sociedad y a agilizar los tiempos burocráticos de las instituciones. Para ello, se construyó un aparato político-técnico que estuvo por fuera de la institucionalidad tradicional pero que pretendió involucrar a los actores necesarios para alcanzar los objetivos.

Lo anterior significó una gran contradicción para el gobierno, teniendo en cuenta que desde el 2005 esta fuerza política venía reformando y fortaleciendo la institucionalidad pública, haciendo hincapié en una gestión centralizada. Esto puede responder, por un lado, a la necesidad que se identificó para atender a la emergencia socio-habitacional de los sectores en situación de extrema pobreza. Por otro, implica una forma de hacer políticas públicas más dinámica en la que se involucren los actores políticos y sociales entendidos como necesarios para alcanzar los objetivos. Se corre el riesgo de superponer programas con objetivos similares, aumentando la ineficiencia en el uso de los recursos del Estado. Además, al quedar por fuera de la institucionalidad esta política pasa a depender de la voluntad del gobierno de turno y esto significó, en el caso analizado, que el PJ fuera relegado luego del 2015.

Una de las críticas más fuertes que recibió esta política responde a la escasa información que brindó. Este resulta ser un escollo importante a la hora de analizarla ya que limita la capacidad para profundizar sobre aspectos esenciales. En cuanto a la

participación se recogen datos que señalan la cantidad de horas que realizó la población asistida pero no se detallan otros espacios, como las asambleas, por ejemplo. Por otro lado, no se da cuenta de la existencia de un seguimiento a las organizaciones barriales una vez finalizada la intervención del PJ. Esto nos permite preguntarnos: ¿desde el Estado, se habilita un tipo participación que apunta a trascender las necesidades y avanza a garantizar los derechos de las/os ciudadanas o contribuye a perpetuar el lugar de subalternidad de los sectores populares?

Por último, es interesante analizar el lugar que se le otorgó a la solidaridad social en esta política. Se esperaba que esta práctica fuera la que inclinara la balanza a favor de este proyecto. Una vez finalizado el período los resultados demuestran que no se lograron avances significativos en esta materia. El papel desarrollado por los gremios estudiantiles y el SUNCA fue la máxima expresión de solidaridad según los documentos consultados. El desempeño de las empresas privadas fue el más magro, como señaló el propio Mujica. La mayoría se mostró dispuesta a contribuir solamente a cambio de deducciones fiscales, algo que parece bastante lógico en un contexto en que el Estado continuamente promueve las inversiones del capital privado a través de este mecanismo. Por todo esto podemos cuestionarnos: ¿cómo se promueve el valor de la solidaridad cuando la norma es la competencia? Además, teniendo en cuenta la explotación que sufren los sectores populares: ¿es sensato pedir ayuda a las/os trabajadoras y estudiantes para estos proyectos?

Bibliografía

Antía, Florencia; Castillo, Marcelo; Fuentes, Gustavo, Midaglia Carmen (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Volumen 22 N° 2. ICP. Montevideo.

Baráibar, Ximena (2003). Las paradojas de la focalización. Revista SER social 12. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social Departamento de Serviço Social. Universidad de Brasilia.

Baráibar, Ximena (2009). Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial. Revista Fronteras v. 5, Departamento de Trabajo Social- Facultad de Ciencias Sociales- UdelaR. Montevideo, p. 59-74.

Brites, Fernando (2017). La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2017 set. /dez., 9 (3), 573-586.

Cardarelli, Graciela; Rosenfeld, Mónica (1998). Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales. Buenos Aires. Editorial Paidós.

Castel, Robert (1997). La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado. Buenos Aires, Paidós, 2009.

Clemente, Adriana; Girolami, Mónica (2006). Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar. Buenos Aires. Editorial Espacio.

Coraggio, José Luis (1989). De la emergencia a la estrategia: más allá del alivio a la pobreza. Buenos Aires, Espacio.

Diario El país (09/01/2015). Mujica donó 400.000 dólares de su salario al Plan Juntos en 2014. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/mujica-destino-us-salario-plan.html>

Diario El País (01/08/2015). Renunció el encargado de timonear el Plan Juntos. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/renuncio-encargado-timonear-plan.html>

Diario LA REPÚBLICA (30/08/2013). Convenio con el MTOP. SUNCA aportará mano de obra para Plan Juntos. Recuperado de <https://www.republica.com.uy/sunca-y-plan-juntos/>

Discurso asunción José Mujica, (2010). Parlamento del Uruguay. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/discursos/presidentes-rou/3713>

González, Miguel (2017). Política de vivienda social en El Bosque. Municipio y experiencias de comités de vivienda en el contexto del estado subsidiario (2006-2014). Revista de Geografía Espacios. Universidad Academia De Humanismo Cristiano, Escuela de Geografía.

Hamzaoui, Mejed. (2005). El Trabajos Social territorializado. Las transformaciones de la acción política en la intervención social. Valencia, Nau. Libros.

Hidalgo, Rodrigo; Voltaire, Christian; Santana, Daniel (2017). La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano). Cad. Metrop. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 513-535, maio/ago. 2017.

Magri, A. (2011). EL PLAN JUNTOS. ¿Voluntarismo político o emergencia institucional? Políticas en tiempo de Mujica. En busca del rumbo. Informe de coyuntura N° 10. Instituto de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay. Estuario Editora.

Magri, A. (2013). El Plan Juntos de Emergencia habitacional en Uruguay. Respuestas gubernamentales cuando el Estado no alcanza sus metas. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 26, n° 32.

Magri, A. (2014): De José Batlle y Ordoñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. Ediciones universitarias. Biblioteca plural.

Malizia, Matilde; Boldrini, Paula; Ruiz, Fernando (2018). Las ciudades intermedias del noroeste argentino como espejo de los modelos de desarrollo. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 23, n 3, p. 267-290, setembro-dezembro, 2018.

Mosso, Emilia (2017). Políticas (neoliberales) de regularización dominal del suelo urbano. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad –Vol. 22 (Junio de 2017)- Pp. 091-110- ISSN1666-6186.

Paulo, Laura y Baráibar, Ximena (2019). Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya. PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e Intervención Social. (S.I.), n. 27, p. 55-82, ene. 2019. ISSN 2389-993X. Disponible en: <http://revistas.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/7270>

Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos” (2011). *Programa Conjunto*. Recuperado de <file:///C:/Users/paova/AppData/Local/Temp/Proyecto%20Plan%20Juntos%20Firmado-1.pdf>

Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos” (2012a). *Memoria Anual*. Recuperado de <https://medios.presidencia.gub.uy/juntos/pdf/memoria-anual-2012.pdf>

Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, (2012b). *Informe de Gestión*. Recuperado de <https://medios.presidencia.gub.uy/juntos/pdf/Informe-Gestion-2011.pdf>

Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos” (2012c). *Informe SISI*. Recuperado de https://medios.presidencia.gub.uy/juntos/pdf/informe_SISI.pdf

Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos” (2013). *Memoria Anual*. Recuperado de <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/534/960-Hacia%20la%20consolidaci%c3%b3n%20del%20Plan%20Juntos%20como%20pol%c3%adtica%20de%20Estado.%20Memoria%20anual%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos” (2015). *Memoria Anual*. Recuperado de <https://medios.presidencia.gub.uy/juntos/pdf/memoria-anual-2015.pdf>

Salinas, Luis Alberto; Pardo, Ana Melisa (2018). Urbanismo neoliberal en la expansión de las ciudades. El caso de Ciudad de México. *Bitácora* 28 (1) 2018; 113-118. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Schiavo, Ester; Gelfuso, Alejandro; Vera, Paula (2017). El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. *Cadernos Metr pole*, vol. 19, núm. 38, enero-abril, 2017, pp. 229-312. Pontificia Universidad de Católica de São Paulo. São Paulo, Brasil.

Segura, Ramiro (2017). Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. Reflexiones a partir de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista CS*, 21, pp. 15-39. Cali, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.

Svampa, Maristella. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.