

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

**Plan Juntos: la respuesta estatal a la
precariedad socio-habitacional**

Micaela Galván Cutinella
Tutor: Gustavo Machado

2018

Índice

A-Introducción.....	1
B-Presentación del problema.....	4
Objetivo general.....	8
Objetivos específicos.....	8
C- Justificación.....	9
D- Metodología.....	12
Capítulo 1: Antecedentes de las políticas habitacionales en Uruguay.....	14
Capítulo 2: El Plan Juntos y la atención de la precariedad socio-habitacional en Uruguay.....	25
2.1-.....	25
2.2-.....	30
Capítulo 3: La precarización socio-habitacional y los aportes del Plan Juntos.....	43
Reflexiones Finales. 49.	
Bibliografía. 54.	
Anexos.	

Glosario.

ANEP (Administración Nacional de Educación Pública)

ANV (Agencia Nacional de Vivienda)

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

BHU (Banco Hipotecario del Uruguay)

DINAVI (Dirección Nacional de Vivienda)

EFI (Espacios de Formación Integral)

INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional)

FA (Frente Amplio)

FOCAP (Fondo de Capacitación de la Industria de la Construcción Uruguay)

INE (Instituto Nacional de Estadística)

INVE (Instituto Nacional de Viviendas Económicas)

MEVIR (Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural)

MIDES (Ministerio de Desarrollo Social)

MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente)

PBI (Producto Bruto Interno)

PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares)

PNR (Plan Nacional de Relocalización)

PNUD (Programa de las Naciones Unidas)

REHAVI (Red de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda)

RUPP (Registro Único de Participantes del Plan Juntos)

SUNCA (Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos)

UDELAR (Universidad de la República)

A. Introducción:

El presente documento constituye la monografía final de grado, de la licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La temática seleccionada ha sido escogida por el interés que la misma ha generado en quien suscribe luego de realizar la práctica pre-profesional en el marco del Proyecto Integral: Sujetos Colectivos y Organización Popular de la presente licenciatura, entre los años 2014 y 2015, en el barrio denominado como “Colón Norte”, en donde se llevaba a cabo en ese momento, el programa Plan Juntos.

El Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos es un programa dirigido a la población vulnerable que presenta problemas habitacionales, sumergida en condiciones de extrema pobreza. El mismo, fue impulsado por el ex presidente de la República Oriental del Uruguay, José Mujica, en el año 2010, a través de una declaración de la emergencia habitacional. El objetivo del Plan Juntos es atender la necesidad habitacional de la población que se encuentra en las condiciones más críticas, a través de la refacción de sus viviendas mediante un sistema similar al cooperativista, recurriendo a la ayuda mutua y a la autoconstrucción por parte de los participantes del programa, junto a un equipo de obra y un equipo técnico que los asesoran. Dentro de sus objetivos, el Plan Juntos se propone:

(...) aportar al enfrentamiento de las situaciones más críticas de precariedad socio-habitacional que viven amplios sectores de nuestra sociedad. Retoma el sostenido accionar del Gobierno Nacional desde el año 2005, para seguir avanzando en el combate a la pobreza, la indigencia y a la fractura social en el territorio.¹

Por lo tanto, se ha vuelto un objetivo de la presente monografía, el estudio de las posibilidades y tensiones del Plan Juntos al atender a la población que se encuentra en situación de precariedad socio-habitacional; ya que se considera que el estudio de la atención estatal a la población que atraviesa por esta situación, aporta al conocimiento desde las Ciencias Sociales y enriquece a la formación de las próximas políticas de vivienda social.

¹ Página oficial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en la que se explica el funcionamiento del Plan Juntos. Recuperado de: <https://www.mvotma.gub.uy/contenido-general-de-vivienda/item/10009112-plan-juntos-funcionamiento> Consultado: 23/11/18.

Además, esta monografía presenta como objetivos específicos, indagar sobre los cambios que ha atravesado el Plan Juntos desde su inicio hasta la actualidad, respecto a sus estrategias y objetivos de intervención, así como también, explorar cuáles han sido los aportes del Plan Juntos al intentar revertir la situación de precariedad socio-habitacional por la que atraviesa la población a la que se dirige, pretendiéndose dar cumplimiento a los mismos, a través del análisis de documentos del Plan Juntos, como así también mediante la realización de entrevistas a informantes calificados. Estos últimos, expresaron su conformidad en la publicación de sus nombres, cargos, y discursos en esta monografía, manifestados en el transcurso de las entrevistas.

El presente estudio comienza presentando en el primer capítulo, la definición de vivienda y los antecedentes que contribuyeron al surgimiento del Plan Juntos en Uruguay. Allí se estudia cuáles han sido las principales modalidades de acceso a la vivienda, el valor que la misma ha ido cobrando con el paso del tiempo, y cuáles han sido las formas de atención estatal en relación a este derecho.

En el segundo capítulo, titulado “El Plan Juntos y la atención de la precariedad socio-habitacional en Uruguay.”, se analizaron los acontecimientos que han dado lugar a la implementación del Plan Juntos y las características del mismo. Adicionalmente, se estudiaron los cambios y continuidades que éste ha ido atravesando con el paso del tiempo en función de los cambios generados a nivel institucional.

Finalmente, en el tercer capítulo de esta monografía, titulado: “La precarización socio-habitacional y los aportes del Plan Juntos para su reversión.” se estudiaron las estrategias llevadas a cabo por el Plan Juntos para atender al fenómeno de la precariedad socio-habitacional. En éste, se presentan las características del mismo junto a las principales variables que intervienen en dicho fenómeno, y las declaraciones hechas por parte de los informantes calificados del Plan Juntos.

A modo de cierre, por último, se presentan las reflexiones finales en las que se plantean una serie de interrogantes que han surgido con el desarrollo del presente documento, así como también, nuevas líneas de indagación futuras para completar el estudio de la precariedad.

B. Presentación del problema:

En la presente monografía, como se expuso anteriormente, se pretende estudiar el Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos, más conocido como “Plan Juntos”. Específicamente, se desea analizar cuáles son sus estrategias de intervención llevadas a cabo para atender a la población en situación de precariedad socio-habitacional. Se intentará contribuir a partir de dicho estudio, con una mirada desde las Ciencias Sociales al tema habitacional en Uruguay.

El Plan Juntos fue impulsado por el ex Presidente de la República, José Mujica en el año 2010 teniendo como principal objetivo implementar un Plan que atendiera a la situación de precariedad habitacional por la que pasaban más de 50 mil familias de todas las localidades del país sumergidas en una situación de pobreza extrema e indigencia. Tal como se manifestaba por aquellos años, el principal interés era: “(...) combatir la pobreza y la indigencia y recomponer el tejido social en las zonas más postergadas del país”² (Presidencia de la República, 2011, p.14)

El mismo surge debido a la situación coyuntural que atravesaba el país en materia de vivienda, declarando el gobierno de aquél entonces la emergencia habitacional a través del decreto N° 482/011. Éste justificaba la creación del Plan Juntos, debido a la ausencia de programas que tuvieran como prioridad la necesidad de vivienda desde un enfoque socio-habitacional y por la importancia y el problema que conlleva el acceso a la vivienda para la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

Por tanto, el 31 de mayo del 2010 se establece a través del Poder Ejecutivo el decreto N° 171/010³ y posteriormente mediante la Ley N° 18.829⁴ la declaración de emergencia socio-habitacional y la pertinencia del Plan Juntos. Con lo cual, se establece un nuevo eje de prioridades en cuanto a las necesidades más emergentes para las políticas sociales respecto a las que se venían implementando en los gobiernos anteriores.

² Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2011), Revista N°3 “Plan Juntos. Mucho más que una vivienda”. Recuperado de: <https://issuu.com/presidenciauy/docs/politicas3>. Consultado el 15/02/18.

³ A través del decreto n° 171/010 se declara la situación de emergencia de la población en condiciones de precariedad socio-habitacional y la creación del Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos.

⁴ A través de esta Ley se declara el interés general de la Ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos.

Desde ese momento, los temas relacionados a la emergencia en materia de vivienda pasan a ser prioridad para el gobierno, ya que como se expresaba:

(...) persiste y aún más, se agrava, la problemática de sectores importantes de la población marginados y carentes de una vivienda digna (...) periferias desestructuradas, centros urbanos degradados, asentamientos categorizados como irregulares, casas y edificios ocupados, siendo todas ellas situaciones que agudizan la inequidad y la segregación socio-espacial.⁵

Según Jesica Altair Magri (2013), la preocupación por la vivienda y la declaración de su emergencia, responde a una serie de procesos que se han ido atravesando desde el Estado de Bienestar hasta el momento, donde la vivienda y el hábitat eran contemplados desde las políticas sociales del Estado de Bienestar, siendo de gran relevancia social por todo lo que implicaba el hecho de acceder a una vivienda digna y de calidad tanto para la protección física de los sujetos como también para su reproducción social. La autora plantea que en la actualidad, con la focalización de las políticas públicas y su mercantilización, las políticas habitacionales y en este caso el Plan Juntos, no suelen intervenir realmente sobre lo central del asunto, sino que implementan Programas de carácter residual para atender a la precariedad socio-habitacional desde un enfoque poco definido. En relación a ello Magri (2013) afirma:

Sin embargo, en esta refundación de la responsabilidad estatal —que se aboca a campos sociales como la salud, la educación y las transferencias directas de rentas—, el sector de la vivienda y particularmente la vivienda social no tiene un lugar de privilegio en las agendas oficiales. Aun cuando se manifiesta discursivamente su importancia, este sector continúa siendo residual en la medida en que el área pública, si bien mantiene programas de mejoramiento o de acceso a nuevas viviendas sociales, no ataca el problema con una perspectiva definida —ni la perspectiva que reclamaba una década atrás la vivienda como activo económico de las familias, ni como solución de la reproducción humana e integración y cohesión social en la visión progresista—. (Magri 2013, p.137-138).

⁵ Agencia Uruguaya de Noticias. Recuperado de: <http://www.uypress.net/auc.aspx?11390>. Consultado el 03/03/18.

De esta forma, el Plan Juntos se formula en la órbita estatal como respuesta a una necesidad cada vez más notoria en las poblaciones con mayor vulnerabilidad económica. Denota la importancia de su atención desde la esfera pública, para así poder alcanzar una calidad de vida tal cual se refiere en la Declaración de los Derechos Humanos y en la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

En relación a ello, a nivel nacional, la Ley de Vivienda N° 13.728 aprobada en nuestro país en el año 1968, establece que toda familia en el territorio nacional debe poder acceder a una vivienda habitable y de calidad sin importar sus recursos económicos, siendo el Estado el que debe crear las condiciones necesarias que permitan dar cumplimiento a ese derecho, estimulando la construcción de viviendas y asegurando los recursos necesarios. Por ello:

(...) adoptar un enfoque sobre la vivienda como un derecho implica reconocer que la misma es absolutamente necesaria en el proceso vital de las personas, con lo cual carecer de ella y por extensión, del derecho a la vivienda, supone quedar excluido de otros derechos que se articulan a través de éste. Se entiende a la vivienda, por lo tanto, como un derecho social que afecta a la calidad y dignidad de la vida.⁶ (Fontana et al, 2015, p.10)

Por su parte, desde la Presidencia de la República, en el año 2010 el Plan Juntos es definido como: “...una herramienta necesaria para contribuir desde el Estado y con la mayor celeridad posible a hacer efectivo el derecho a un hábitat digno de la población más vulnerable, imaginando y construyendo participativa y solidariamente, un mejor futuro.”⁷

El Plan Juntos ha llegado a promover la construcción de viviendas a nivel de todo el territorio nacional, teniendo como algunos de sus objetivos junto a la concreción de obras, la mejora de la calidad de vida, la integración socio-espacial y el fortalecimiento de la participación de sus usuarios.

⁶Hacia un sistema de Emergencia nacional de viviendas. Recuperado de: www.csic.edu.uy/renderResource/index/resourceId/36391/siteId/3 p.10. Consultado el 09/12/17.

⁷Presidencia de la República, Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional. Recuperado de: <https://medios.presidencia.gub.uy/juntos/nosotros.html>. Consultado el 02/12/17.

En el año 2016 dicho programa pasa a depender de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) manteniendo varios de sus objetivos, pero también incorporando la promoción del trabajo socio-comunitario y la articulación interinstitucional, dentro de sus líneas de acción para la transformación de las condiciones de vida de la población más vulnerable.

Dichos objetivos, refieren a líneas de acción en cuanto a la vivienda y al hábitat. En lo que respecta a la mejora del hábitat existente y el apoyo a la generación de nuevas ofertas, se destacan, acciones que no sólo favorecen las condiciones de la vivienda en sí, sino también el mejoramiento en las infraestructuras de las mismas.

Este programa promovía la construcción de viviendas nuevas, y actualmente, tiene como eje principal la refacción de las viviendas de los usuarios, siempre mediante un sistema similar al cooperativista. Los participantes deben dedicar un número determinado de horas semanales en la construcción de las mismas, siendo el Gobierno quien lo financia, proporcionando los recursos humanos y materiales necesarios para ello; aunque también se apela a la cooperación de la sociedad y del voluntariado, principalmente en la primer etapa del Plan.

Además es importante destacar que el Plan Juntos fue financiado en primera instancia, por medio de donaciones del aquel entonces Presidente de la República, José Mujica, luego lo fué por otros organismos de la órbita estatal en materia de vivienda como el MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), y también contó con el apoyo de la Fundación Juntos mediante la colaboración de privados.

En el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, es cuando se establece que el Plan Juntos pase a integrar el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial, y Medio Ambiente (MVOTMA) siendo el año 2016, cuando se destinó un presupuesto establecido específicamente para el mismo.

A continuación, se detallarán los objetivos que motivan la presente monografía.

Objetivo general:

Analizar las tensiones, posibilidades y dificultades del Plan Juntos en la atención de la precariedad socio-habitacional.

Objetivos Específicos:

- Describir los antecedentes que contribuyeron al surgimiento e implementación del Plan Juntos en nuestro país.
- Indagar sobre los cambios que ha atravesado el Plan Juntos desde su inicio hasta la actualidad en cuanto a sus objetivos y estrategias de intervención para la población en situación de precariedad socio-habitacional.
- Explorar sobre los aportes del Plan Juntos para revertir la situación de precariedad socio-habitacional de la población más vulnerable.

C. Justificación:

La temática seleccionada en la presente monografía fue elegida, en primer lugar, porque quien suscribe participó en la práctica pre-profesional en el marco del Proyecto Integral: Sujetos Colectivos y Organización Popular de la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. El mismo formaba parte del Espacio de Formación Integral - Interdisciplinaria (EFI) desarrollado en la UDELAR, el cual se proponía entre otras cosas, conocer las formas de integración barrial en zonas segregadas socio-habitacionalmente en Montevideo.

Dicha práctica fue desempeñada entre los años 2014 y 2015 dentro del territorio denominado por los profesores del Proyecto Integral como “Colón Norte”, el cual se ubica en la zona Oeste de Montevideo. Las características del mismo han sido el motor que ha impulsado la llegada de varias políticas públicas, ya que transformaron un territorio caracterizado por la carencia de servicios públicos, en uno con nuevas infraestructuras, servicios y espacios de participación popular para los vecinos de la zona.

En dicho barrio se implementó en aquél entonces el Plan Juntos, el cual llegaba para poner de manifiesto la atención de una necesidad fundamental para cualquier ser humano, como es la vivienda (entendiéndose como un satisfactor para la necesidad de habitación y de habitar altamente compleja). La misma debe ser contemplada no sólo como una necesidad, sino también como un derecho fundamental⁸ que conlleva otro entramado de necesidades como las declaradas en el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En éste se señala que 1.000 millones de personas a nivel mundial se encuentran en condiciones peligrosas para la vida o la salud, careciendo de una vivienda digna y adecuada, es decir, sin las garantías necesarias para lograr vivir en seguridad, paz y dignidad, entendiéndose por esto, la ausencia de viviendas que se ubiquen en espacios plenamente equipados, en barrios dotados de servicios urbanos, accesibles, que potencien la comunicación vecinal.⁹

8 Según define la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Constitución de la República Oriental del Uruguay, entre otros.

9 Folleto informativo No 21/Rev.1 “El derecho a una vivienda adecuada” Naciones Unidas (ONU). Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf. Consultado el 13/05/18.

Por ello, la implementación de programas gubernamentales que tienen como finalidad atender la situación de vivienda de la población más vulnerable, genera la necesidad de estudios que intenten dar cuenta del funcionamiento de los mismos, como es el caso de la presente monografía. Ésta se propone abordar al Plan Juntos desde la mirada de las Ciencias Sociales, específicamente, del Trabajo Social, a modo de profundizar más su estudio, como son las estrategias del Plan para la intervención en el territorio y las herramientas llevadas a cabo para el cumplimiento de sus cometidos.

Por otra parte, el tema de la vivienda ha sido discutido en la agenda pública desde hace ya varios años en Uruguay, pero es en los últimos gobiernos y específicamente desde el año 2010, que la misma ha tomado una mayor visualización, principalmente desde la declaración de su emergencia, a través de programas como el Plan Juntos, los cuales intentan actuar ante esta necesidad. Por tanto, se cree importante realizar un análisis que estudie las estrategias implementadas por el mismo, ya que el abordaje de programas habitacionales para la población más vulnerable es un tema parcialmente abordado desde el Trabajo Social en nuestro país; es por tal motivo que se vuelve imprescindible al momento de preguntarnos qué se está haciendo desde el Estado para abordar esta problemática que afecta principalmente a los sectores de menor capital económico y social, como es el caso de las familias en condición de indigencia a las que el Plan Juntos se dirige.

En acuerdo con Magri (2013), se requiere de un rol activo del Estado el cual se encargue de atender el acceso a una vivienda digna y no delegar la responsabilidad de su obtención a los propios usuarios en la órbita del mercado, el cual, estipula fuertes restricciones en el acceso a la vivienda, debido a múltiples factores referidos tanto al nivel económico como al capital social de los individuos; así como también, a la importancia de las garantías y de los aspectos contractuales, las restricciones de crédito, entre otros, que establecen cada vez más exigencias al momento de acceder a una vivienda.

Por otra parte, debemos destacar que la bibliografía existente respecto a esta temática y, específicamente, la referida al Plan de Integración Socio-Habitacional “Plan Juntos” es escasa, ya que sólo se ha encontrado publicado un artículo sobre el Plan Juntos de la Doctora en Ciencias Políticas Jessica Altair Magri¹⁰ y un trabajo final de grado de una estudiante de la

¹⁰“Artículo titulado: *El Plan Juntos de Emergencia Habitacional en Uruguay. Respuestas gubernamentales cuando el Estado no alcanza sus metas*”. Recuperado de: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Art%C3%ADculo%20Magri%20RCCSS%2032.pdf>. Consultado: 08/07/18.

Licenciatura en Psicología que estudia el rol de las mujeres en la autoconstrucción en el marco del Plan Juntos ¹¹. Por otra parte, se ha accedido a una investigación no publicada, realizada sobre el Plan Juntos, titulada: “El ejercicio de la participación en el marco de la integración Socio-Habitacional Juntos en el barrio Nuevo París” realizada por un grupo de estudiantes de la carrera de Trabajo Social (2011) proporcionada por el tutor de esta monografía.

Todo ello contribuye a la necesidad y demanda de estudios que reflejen las formas de atención estatal de la precariedad socio-habitacional por la que muchas familias de nuestro país atraviesan, se vuelven fundamentales investigaciones que den cuenta de este fenómeno tan presente en los sectores más vulnerables de la población, lo cual responde a una necesidad a nivel material, de cobijo y abrigo de la vivienda sumado a otros factores sociales que dan cuenta de un entramado social cada vez más complejo, propio de la sociedad actual.

¹¹ Trabajo Final de Grado de Psicología de la estudiante Florencia Gutiérrez Correa, titulado: “Mujeres y Autoconstrucción. Significados atribuidos a la participación en el marco del Plan Juntos.”

D. Metodología:

En esta investigación, se utilizó una metodología de corte cualitativo, y tal como explican S. J. Taylor y R. Bogdan (2000):

La frase metodología cualitativa se refiere en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable. Como lo señala Ray Rist (1977), la metodología cualitativa, a semejanza de la metodología cuantitativa, consiste en más que un conjunto de técnicas para recoger datos. Es un modo de encarar el mundo empírico. (...) En la metodología cualitativa el investigador ve al escenario y a las personas en una perspectiva holística; las personas, los escenarios o los grupos no son reducidos a variables, sino considerados como un todo. (S. J. Taylor y R. Bogdan, 2000, p.7)

Las técnicas empleadas fueron: la entrevista semiestructurada y el análisis documental. Se ha escogido la técnica de entrevista ya que se considera que es la más pertinente para este estudio en la medida que nos permite tomar contacto directo con los responsables del Plan Juntos, a modo de recabar mayor información que la que se encuentra publicada sobre el tema.

Respecto a la entrevista semiestructurada, podemos decir que ésta fue la más adecuada a aplicar, ya que nos permitió seguir un orden determinado de preguntas, pero no estricto, y cuando fue necesario, agregar nuevas interrogantes que no se encontraban dentro de la pauta de entrevista. Tal como explica Valles (1999) las entrevistas de tipo semiestructuradas: "(...) están guiadas por un conjunto de preguntas y cuestiones básicas a explorar, pero ni la redacción exacta, ni el orden de las preguntas está predeterminado" (Valles, 1999, p.38-39), por tanto, podemos definir a este tipo de entrevistas como flexibles.

Además, las entrevistas se realizaron a informantes calificados del Plan Juntos, éstos son considerados como aquellas personas que pueden brindar información relevante para los objetivos de estudio que se han planteado en dicha investigación; por tanto, son las fuentes más ricas de conocimiento e información. En este caso en particular, se entrevistaron a referentes del Plan Juntos con un amplio conocimiento del tema, como son, el encargado del

Área Social del Plan Juntos, Camilo Álvarez, a la Coordinadora del Área Metropolitana, Lic.Patricia Romero, y al abogado del Plan Juntos, Dr.Pablo Crecsi.

Por otra parte, respecto al análisis documental, podemos decir que si bien hemos señalado que prácticamente no se encuentra bibliografía sobre el tema de referencia, la que se ha localizado se ha vuelto fundamental para comprender con mayor profundidad lo referido al Plan Juntos, ya que, si bien la misma es escasa, ha sido fundamental para este estudio.

Capítulo 1: Antecedentes de las políticas habitacionales en Uruguay.

En este primer capítulo, estudiaremos las principales modalidades de acceso a la vivienda, analizando para ello los cambios que han ocurrido con respecto a la misma con el transcurso de los años.

Se abordará el valor que ha ido tomando la vivienda con el paso del tiempo y cómo ha sido contemplada a nivel estatal a partir de las diferentes leyes, motivando planes y programas de intervención por parte del gobierno los cuales históricamente, de una forma u otra, han buscado atender la necesidad habitacional.

Para comenzar, parece importante definir qué se entiende por vivienda. La misma refiere al lugar físico que se encuentra presente en la cotidianeidad de las personas, en el cual se desarrollan las actividades diarias de la vida, es el espacio donde se come, se guardan las pertenencias, es un lugar de abrigo y protección. En Ciencias Sociales la vivienda es considerada como una configuración de servicios habitacionales, en el que: “(...) deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían en cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico.” (Yujnovsky, 1984, p.17).

La vivienda no es sólo un ambiente físico, sino que también implica todo lo referido a lo cognitivo, afectivo y social (Amérigo y Pérez-López, 2010) ya que en ella intervienen un gran número de variables que ponen en juego una serie de connotaciones afectivas y simbólicas. A través de la misma las personas reflejan su identidad, reciben a su núcleo afectivo, se resguardan de las adversidades externas, mantienen su privacidad, en fin, un sinnúmero de significados que giran en torno a la misma.

Por su parte, se especifica que la vivienda se diferencia del hogar, en la medida que: “Una vivienda es una estructura física, mientras que un hogar es un conjunto de significados culturales, demográficos y psicológicos que las personas asocian a dicha estructura física.” (Pasca, 2014). Y a su vez, la vivienda y el hogar, se desarrollan dentro de un hábitat el cual refiere al entorno espacial construido por el ser humano, dentro de un sistema productivo, económico y social, determinado por un ambiente histórico-cultural en el que interactúa con su entorno contiguo (el barrio) y con la ciudad, estableciendo una red de relaciones con otros territorios y con otros seres humanos (Delgado, 2012).

Por ello, toda la órbita que gira en relación a la vivienda, responde a algo más que la satisfacción de una necesidad humana de abrigo y protección, sino que implica una significación social imprescindible que responde también a necesidades sociales y no sólo físicas.

En el caso de Uruguay, la vivienda ha ido transitando distintos matices a lo largo de la historia. Con los cambios demográficos, poco a poco la misma ha ido cobrando terreno y una mayor dimensión. Durante los siglos XIX y XX se produjo el traslado de obreros del campo a la ciudad, lo que implicó un incremento de la población demográfica de Montevideo, generando así nuevas demandas habitacionales y por tanto, exigencias en cuanto a la intervención del Estado en relación a la cuestión social de la vivienda.

Por otra parte, las mayores formas de acceso a la vivienda popular se hicieron a través del libre mercado inmobiliario y bajo la modalidad de alquiler. Hasta el año 1927 esta modalidad se daba a través de contratos comerciales en los que no existía ningún tipo de legislación que protegiera ni regulara las relaciones entre arrendador y arrendatario. Además, el número de alquileres era tal, que según el censo del año 1908 el 71% de la población montevideana de ese entonces, arrendaba su vivienda y sólo un 10% de los sectores populares eran propietarios (Aristondo, 2005). Sumado a ello, según datos del Poder Ejecutivo de la época aportados por Magri (2015), en Montevideo en el año 1905, muchas de esas personas vivían en condiciones de hacinamiento (con un aproximado de 17 habitaciones por casa de inquilinato) donde convivían con personas con enfermedades contagiosas, como por ejemplo, tuberculosis, viruela y sarampión. (Magri, 2015)

En la historiografía del siglo XX, se destaca los continuos debates en los círculos de políticos y técnicos, como por ejemplo, ingenieros, arquitectos, médicos y sociólogos, sobre la defensa de viviendas “dignas” y de calidad para los sectores populares (Aristondo, 2005), configurando una serie de proyectos estatales a través de decretos y legislaciones en los que se establece la obligatoriedad por parte del Estado, de asegurar los medios necesarios para la obtención de la vivienda, e intentar dar respuesta y solución a los distintos sectores de la población que se encontraban sin una vivienda propia y de calidad.

Los debates por parte de políticos e intelectuales, se nutrían de las ideas positivistas que predominaban en Europa entre los siglos XIX y XX, en donde el reconocimiento de las “clases populares” comenzó a tomar mayor dimensión, empezándose a hablar de derechos

civiles en la posesión de la vivienda para las familias obreras. De esta forma, en el año 1907, se produce la creación del Banco Obrero, generando oportunidades para la adquisición de viviendas para estas familias. Aunque la idea nunca se concretó, la misma dió lugar a nuevas propuestas como por ejemplo los Empréstitos de Edificación para Obreros (1911) que si bien tampoco logró llegar a buen puerto, gestó el camino hacia un rol social por parte del Estado (Magri 2015).

Ello se debe a que se comienza a considerar a la vivienda como un derecho inherente a los ciudadanos sin distinción de clases en varias de las leyes promulgadas en los años siguientes; efectivizándose finalmente años después a través de la Constitución de la República Oriental del Uruguay del año 1967, en la cual se establece la obligatoriedad del Estado en garantizar y facilitar los medios necesarios para el acceso a la vivienda .

Durante el primer Batllismo, con los avances de la modernización, el Estado comienza una oleada de estatizaciones, lo que desemboca en la compra de las acciones del Banco Hipotecario del Uruguay en 1912 (en adelante, BHU) y por tanto, se continúa en la misma dirección en cuanto al rol estatal en materia de vivienda. Por ello, para el año 1921, se establece la Ley N° 7.395 de Derecho Social a la Vivienda “Ley Serrato” en la que se reconoce a la vivienda como un derecho social de la clase trabajadora, y por tanto, de los ciudadanos. El trasfondo económico y cultural de este derecho se definía según Magri (2015):

En lo económico, se relacionaba al empleo, a la producción industrial y a la modernización que necesariamente se debía asumir en el marco del impulso del modelo de acumulación capitalista. En lo cultural, la provisión de bienes materiales con contrapartidas de ahorro y cuidado de las buenas costumbres, impulsarían a las familias a cambiar “malos hábitos” por una civilización a la europea que debía sustentar al sistema de acumulación que se afincó en la dinámica del país.” (Magri, 2015, p.21)

A pesar de ello, se reconocen las acciones llevadas a cabo por parte del Estado para el acceso a la vivienda, ya que en la carta orgánica del BHU, se establecen garantías universales para el acceso a la misma, sobre todo a través de la reforma constitucional de 1967. A finales de la década del 30, el BHU comienza a ser cuestionado por parte de diferentes políticos debido a la baja eficacia de sus programas sociales y en el año 1937 se crea el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) que operaba en la órbita del

Ministerio de Obras Públicas a partir de la Ley N° 9.723 en la que se proponía la construcción de viviendas para compra o alquiler con una serie de contrapartidas para el acceso a las mismas (estar afiliado a INVE, tener una inserción laboral estable, buena moral y una familia constituida). Aunque estas características podrían considerarse como propias de una política social de corte focalizado, INVE se encargó de construir 1.510 viviendas entre 1937 y 1942 y de modificar el hábitat de las mismas otorgando algo más que viviendas a través de la creación de instituciones educativas y en materia de salud en la zona, llegando en la década del sesenta a la construcción de 5.500 soluciones habitacionales. (Magri, 2015)

En el año 1946, el BHU volvió a recobrar valor y se destacó por otorgar créditos para la obtención de una vivienda económica, rebaja de alquileres, congelando sus precios (1952), otorgando préstamos corporativos del 90% del precio de la vivienda, tasas de interés bajas y préstamos de hasta 30 años. Por ello, para Magri (2015) las décadas comprendidas entre 1920 y 1950 fueron etapas en donde el concepto de bienestar social en el sector vivienda, tuvo una mayor expansión y profundización en comparación con el enfoque de las políticas actuales, ya que se contabilizaron treinta y dos leyes con destino directo a préstamos, barrios obreros y congelamiento de alquileres. Por tanto, fue una época en la que el concepto social fue más abarcativo, ya que se consideraba a la clase baja, media baja y media, en comparación con lo que ocurre actualmente en donde ese concepto se encuentra mayormente relacionado al subsidio por pobreza, ingresos insuficientes, o vulnerabilidad, lo cual la autora señala como indicadores de una atención focalizada (Magri, 2015).

Podemos decir que según ésta, hasta 1960 la problemática de la vivienda fue atendida mediante políticas públicas universales ya que se orientaban a todos los estratos sociales. A su vez, se establecieron convenios de entes públicos con el BHU para el práctico acceso a los servicios básicos y además se otorgaron préstamos accesibles para la mayoría de la población por sus bajos precios e intereses.

Por su parte, a raíz de la propuesta de Alberto Gallinal Heber, en el año 1967 se llevó a cabo el Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) a través de la Ley N° 13.640 con el propósito de atender la problemática de los rancharíos rurales.

Posteriormente, se creó la Ley de Vivienda N° 13.728 promulgada en el año 1968, la cual reconoció el derecho de toda familia a una vivienda cualquiera sea su condición económica. Dicha Ley tuvo la particularidad de ser considerada como la primera iniciativa seria del

Estado para crear una política de vivienda social, ordenando y planificando al sector. La misma clasificaba las demandas por ingreso y composición social de la familia para determinar el tipo de solución más adecuada e incorporaba distintos actores para el acceso a la vivienda, como es el caso de las cooperativas de ayuda mutua las cuales fueron un “boom” como opción de vivienda para algunos sectores sociales en la medida que posibilitaron el acceso a una vivienda con estándares aceptables de calidad encontrándose ubicadas en zonas urbanizadas. Para Magri (2015): “La ley ratifica la función social de la esfera pública, sin perder de vista el rol que juegan estas acciones en el funcionamiento sistémico del Estado, en la producción, el empleo, y los equilibrios financieros” (Magri, 2015, p.23).

Pero con la dictadura militar en 1973 el sector tambaleó, ya que se planificó la construcción de 7.000 viviendas económicas por año, proyecto que nunca se concretó. En 1974 con la Ley N° 14.219 se liberalizaron los alquileres y en 1975 las cooperativas de ayuda mutua no obtuvieron préstamos. En fin, se osciló entre propuestas favorables a la vivienda que no llegaron a concretarse y leyes que dispararon la situación habitacional provocando la suspensión de nuevas viviendas y también en el acceso a nuevos arrendamientos.

En los noventa, se identifica en cuanto a lo habitacional, una atención estatal diferenciada por nivel de ingresos y una retracción de las corporaciones sociales: “La diferencia con otras experiencias como el INVE es que el canal institucional era restrictivo. El BHU no atiende, a partir de 1992, solicitudes de familias con ingresos menores a 60 UR, como sí lo hacía antes.” (Magri, 2015, p.25). Por tanto, el MVOTMA pasa a ser el ente encargado de atender a los sectores de ingresos menores a 60 UR.

Con esto, el mercado comenzó a ganar mayor terreno en cuanto a la atención de la demanda de vivienda como financista y contratista del Estado para la construcción de la vivienda denominada “para pobres”, y el carácter social y universal que caracterizaba a las políticas estatales fue perdiendo terreno. Por tanto, explica Magri (2013):

(...) las políticas de vivienda se tradujeron en criterios restrictivos del gasto social en la calidad y las rutas de acceso al bien. Estos beneficios no siguieron relacionados con la inserción laboral, como en el anterior modelo de bienestar, sino que seleccionaron beneficiarios “pobres” medidos por la capacidad de ingreso de las familias, exigiendo

en algunos casos contrapartidas al beneficio (horas de trabajo comunitario, inserción en otros servicios de prestación). (Magri, 2013, p.136).

Además, se identifica una afectación en cuanto a la capacidad de acumulación de capital social para estas familias, en la medida que las opciones de acceso a determinados recursos tanto materiales como inmateriales son acotadas, lo cual limita su poder de decisión respecto a la gama de opciones posibles a tomar para mejorar su nivel de vida y bienestar.

Es por ello que a partir de la década del noventa se busca fomentar políticas sociales que abordan el problema de la vivienda desde un enfoque menos focalizado. Igualmente, a nivel del territorio, estas políticas se caracterizaban por ubicar a las viviendas en las zonas periféricas y por su atención focalizada en los sectores de menores recursos socioeconómicos, que tal como expresa Magri (2013):

Bajo conceptos de cohesión social e integración, se propendió a integrarlos a la ciudad, fortaleciendo la consolidación de áreas metropolitanas con conjuntos habitacionales que sustitúan a los asentamientos irregulares, los cantegriles, las villas miseria y otras denominaciones a la pobreza con residencia informal. La integración al contexto urbano significó crear cinturones suburbanos dependientes de la ciudad, pero sin formar parte de ella. “Cerca pero no juntos” (Geisse, 1988) siguió siendo una consigna solapada, que estableció a grupos segregados en reductos periféricos. El déficit cuantitativo se redujo relativamente, al contrario del déficit cualitativo que mantuvo la tendencia creciente en los noventa, y continuó en ascenso en las siguientes décadas del nuevo siglo.” (Magri, 2013, p.138).

Esto se ve potenciado por las altas exigencias en cuanto al cumplimiento de ciertos requisitos para acceder a la vivienda, provocando un despliegue hacia la periferia de las poblaciones de menores recursos refundando nuevas localidades en torno a la precariedad y la segmentación. En términos de Magri (2014) generando un desarrollo en la ciudad y no de la ciudad, en la medida que se contribuye al mantenimiento de la estructura capitalista actual, sin contemplar las heterogeneidades ciudadanas en el desarrollo del mercado y de los programas y planes de vivienda, promoviendo una atención estatal de corte focalizado.

En 1999 se instauró el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) impulsado por la Presidencia de la República y las Intendencias Municipales financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual proponía la intervención en el

mejoramiento del hábitat a través de un abordaje interdisciplinario. Junto a este programa surgieron otros más financiados por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD), proponiendo la mejora de los asentamientos irregulares bajo la lógica de hábitat sostenible incorporando junto a la mejora de la vivienda, distintos servicios referidos al transporte, la comunicación y diversos aspectos sociales para favorecer la participación de los ciudadanos.

Se puede señalar, que en el siglo XXI las políticas públicas habitacionales comienzan a tomar mayor dimensión, pero a pesar de los intentos, el rol de los mercados inmobiliarios y productivos truncan estas políticas mediante intereses particulares, apoyados en gran medida por los organismos multilaterales que desde los años noventa fomentan a la vivienda como bien de consumo, por el que compiten potenciales consumidores a través de créditos y garantías de propiedad. (Magri, 2014)

Con la crisis del 2001-2002, se identificaron altos niveles de pobreza e indigencia en Uruguay, lo que abrió paso a políticas estatales que se encargaban de garantizar mediante diversas leyes, estándares mínimos de calidad en la provisión de programas gubernamentales que se preocupaba por la utilización de sistemas de información y participación para los usuarios. Igualmente, estos aspectos fueron ponderados en programas dirigidos a áreas como la salud y la educación, relegando una vez más, el sector de la vivienda ya que continúa siendo un área de carácter residual en muchos de estos programas a través de una atención de corte focalizado. Tal como expresa Magri (2013):

En el Cono Sur, los gobiernos progresistas de la década atacaron con planes y programas de emergencia, manteniendo una mezcla entre la orientación liberal de la focalización e intermediación del Estado, con el mercado para la provisión de viviendas de bajo costo, a la vez que adaptaban estos mismos programas a la nueva concepción de responsabilidad pública hacia los vulnerables. (Magri, 2013, p.138)

Por su parte, ya en el año 2005 con la asunción del primer gobierno de izquierda: Frente Amplio (FA) se continuó con un enfoque social de la vivienda mediante políticas públicas de corte universal e integral, pero sin dejar de considerar la emergencia habitacional del momento la cual demandaba, según entendían, una atención de corte focalizado (Vázquez, 2004, p.19). A pesar de ello, hasta el año 2010 si bien se habían implementado distintos programas en torno a la vivienda, es comenzado dicho año con la asunción del segundo gobierno del Frente Amplio presidido por José Mujica, que el gobierno retomó la promoción

de la vivienda social mediante distintos programas para la atención de la emergencia habitacional, dando lugar al Plan Juntos.

En el año 2015, en el marco de un nuevo gobierno del Frente Amplio, el Plan Quinquenal de Vivienda define para los años 2015-2019, que el Plan Juntos pase a integrar el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Esto implica nuevos objetivos y desafíos para dicho programa al atender a los sectores más precarizados de la sociedad, a través de una nueva línea de trabajo, pero que igual continúa con lo hecho durante el período anterior. De todos modos, agrega nuevos matices en torno a lo habitacional y a la modalidad de trabajo, haciendo un claro énfasis en el trabajo interinstitucional con distintos programas del MIDES para lograr una mayor intervención.

En función de todo lo abordado hasta el momento, podemos decir a modo de conclusión, que el valor social de la vivienda a lo largo de la historia de nuestro país, ha ido cobrando distintos matices en cuanto a su contención por parte del Estado. Si nos posicionamos desde una perspectiva de derechos, y la entendemos como “una de las necesidades esenciales del hombre, tan fundamental como es su alimentación, su salud, su subsistencia misma” (Porro y Nicolich, 1975, p.15), podemos señalar al año 1968 como un momento clave en la historia de la vivienda de nuestro país ya que fue cuando se creó la Ley N° 13.728 generándose con ella nuevas propuestas en torno a lo habitacional mediante políticas públicas.

Las dificultades que existen para el acceso a la vivienda, como son el valor que se le da a las garantías de alquiler, a los aspectos contractuales, las restricciones al crédito y los precios del mercado, sumado a la situación de desventaja de posibilidades en la que se encuentran las poblaciones de menores recursos, repercute en que en muchos casos, estas familias se vean forzadas a trasladarse a las zonas periféricas de la ciudad, en donde tienen mayor posibilidad de subsistir en el desarrollo su cotidianidad debido a la baja de los costos del suelo y de los bienes de consumo diarios.

De esta forma, todo este entramado de complejidades a nivel social y de mercado, deriva en situaciones de vulnerabilidad y exclusión para las poblaciones más desprotegidas, ya que como expresa Midaglia (2012):

(...) se considera que una situación de vulnerabilidad a la pobreza refiere a la posibilidad de movilidad descendente de aquellos hogares o individuos que, dado su lugar en la

escala social, pueden llegar a perder sus únicos bienes de capital (como vivienda), no contar con posibilidades de aumentar su nivel educativo frente a determinadas circunstancias socioeconómicas y vitales, y por consiguiente menguar sus alternativas de mejorar su inserción laboral o perder bienes de confort. (Midaglia, 2012, p.10)

Por ello, si bien el acceso a la vivienda puede y debe ser facilitado por el Estado y/o previsto por el mercado, se identifica que son las clases más vulnerables, las que se trasladan cada vez más a las afueras de las ciudades (en la periferia), generando ello una segmentación territorial, aumentando de este modo su situación de precariedad.

Si nos posicionamos desde un lugar de derechos en torno a lo habitacional, la desmercantilización de la vivienda en la órbita del Estado, permitiría atender la emergencia habitacional, en la medida que la misma refiere a un proceso por el cual se presta un servicio como un asunto de derecho y no se relega a su satisfacción dentro del mercado. Por ende, si bien la desmercantilización de la vivienda puede darse de forma universal o focalizada, apuntar hacia ese proceso parece el camino ideal para complementar una postura estatal firme en materia de derechos ciudadanos, lo cual implica:

(...) reconocer que la misma es absolutamente necesaria en el proceso vital de las personas, con lo cual carecer de ella y por extensión, del derecho a la vivienda, supone quedar excluido de otros derechos que se articulan a través de éste. Se entiende a la vivienda, por lo tanto, como un derecho social que afecta a la calidad y dignidad de la vida.¹² (Fontana, et al; 2011).

Por otra parte, el proceso hacia la desmercantilización de la vivienda, debería darse junto a la atención de la cuestión social¹³ y su expresión en lo habitacional, fenómeno al que ha llevado el modelo capitalista de producción imperante, al tratar a la vivienda como una mercancía y no como un derecho inherente a la ciudadanía; provocando así condiciones de indigencia y pobreza extrema en un estrato de la población que ha sido denominado por

¹²“Hacia un sistema Nacional de Viviendas de Emergencia” (2010), Programa Proyectos de Investigación e Innovación Orientados a la Inclusión Social. Universidad de la República. Recuperado de: <http://www.csic.edu.uy/renderResour>. Consultado el 05/08/18.

¹³ Por cuestión social entendemos a lo denominado por Robert Castel (1995) como: [...] una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.” (Castel, 1995: 20).

algunos autores como “pobreza urbana” por localizar sus viviendas en la periferia de la ciudad y dentro de un hábitat que muchas veces carece de los servicios básicos.

Estos fenómenos se encuentran atravesados por el sistema de producción capitalista actual que pronuncia cada vez más la individualización de los sujetos y la satisfacción de sus necesidades en la órbita mercantil relegando con mayor intensidad las responsabilidades estatales, en donde se identifica una gama de oferta amplia de los bienes y servicios del mercado y una atención estatal de corte focalizado. Como enuncia Engels (1887):

El capital es el dominio sobre el trabajo ajeno no pagado. La casita del obrero no será capital más que cuando la haya alquilado a un tercero y se apropie, en forma de alquiler, una parte del producto del trabajo de este tercero. Por el hecho de habitarla él mismo, impide precisamente que la casa se convierta en capital, por lo mismo que el traje deja de ser capital desde el instante en que lo he comprado en casa del sastre y me lo he puesto. El capital no quiere suprimir la penuria de la vivienda, incluso pudiendo hacerlo. Por lo tanto no quedan más que dos salidas: la mutualidad obrera y la ayuda del Estado. (Proudhon; citado por Engels, 1887, p.335 - 336).

En la cita anterior, se resume la lógica del sistema de acumulación capitalista. La órbita del mercado ha cobrado mayor relevancia que la del Estado al momento de satisfacer las necesidades básicas y al brindar los bienes y servicios necesarios para un nivel de vida de calidad en la población. Esto se ve acentuado ya que una gran parte de la misma no posee los recursos necesarios para acceder al mercado, y presenta un alto nivel de necesidades básicas insatisfechas.

Capítulo 2. El Plan Juntos y la atención de la precariedad socio-habitacional en Uruguay.

En este segundo capítulo, se describirán y señalarán los acontecimientos y procesos que contribuyeron a la implementación del Plan Juntos en nuestro país. Luego, se desarrollarán los cometidos que el mismo propone, la población objetivo a la que se dirige, detallando su modalidad de trabajo, las formas de financiación y su alcance. Todo ello se analizará a la luz de los documentos de trabajo abordados sobre el Plan Juntos, así como también, a partir de las entrevistas realizadas a los informantes calificados.

2.1. Procesos que contribuyeron a la implementación del Plan Juntos en Uruguay.

Para comenzar, es importante hacer mención a las formas de atención estatal en lo que se refiere a la vivienda, que precedieron al Plan Juntos y motivaron su implementación. Según Magri (2013):

Hasta marzo de 2010 fueron muy escasas las acciones que se implementaron con destino social por parte del MVOTMA. La tensión social alertó a la política partidaria, que reclamó desde el Parlamento soluciones urgentes, para paliar una situación en franco crecimiento a partir de la crisis económica de 2002. (Magri, 2013, p.139).

Debido a dicha crisis, la situación de precariedad socio-económica de ese momento se agudizó, impactando mayormente en el sector poblacional más vulnerable.

Según afirma el Encargado del Área Social del Plan Juntos, la crisis del 2002 provocó el aumento de asentamientos en el territorio nacional, ampliando las carencias de ciertos sectores de la población en varios aspectos incluyendo la vivienda. En relación a ello explica:

(...) lo que sucedió a finales de los años 90´ y primera parte de los años 2000, sobre todo con el “click” de la crisis del 2002, viene a reforzar esa tendencia del crecimiento de los asentamientos, pero a su vez de la situación habitacional y la situación del hábitat que se daba en torno a esos lugares que vivía la población, que en general, además, son poblaciones feminizadas, jefas de hogar con hijos relativamente jóvenes y que ese

problema muchas veces, en general, impide transitar otro tipo de soluciones a otros problemas. (Encargado del Área Social del Plan Juntos. Ver Anexo).

El número de asentamientos irregulares para el año 2002 ascendía a 562 en todo el territorio nacional, compuestos de 61.500 viviendas habitadas por 257.000 personas en condiciones de hacinamiento lo que se traduce en más de dos personas por habitación para dormir¹⁴. Magri (2013) indica que estos valores adquieren cifras más elevadas, principalmente en la capital del país y el área metropolitana, seguido de las capitales de los departamentos del interior del país. Otro de los aspectos a señalar producto de la mencionada crisis, es la falta de viviendas de calidad para esta población; ya que como expresa la autora: “El techo para las familias indigentes y muy pobres se constituye de casillas de madera, cartón u otros materiales livianos se puede observar que dentro de la población indigente las viviendas se constituían de materiales livianos como madera y chapa.” (Magri, 2013, p.139). Sumado a ello, señala, que esta población alcanzó el 100% en déficit de vivienda, ya que la mayoría no eran propietarios de ninguna vivienda o terreno y tampoco reunían las condiciones necesarias para poder alquilar.

Cuatro años después, en el año 2006, según los datos recogidos de los censos del INE (Instituto Nacional de Estadística) y del PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares), se registraban en todo el país 676 asentamientos irregulares, de los cuales 412 se encontraban en Montevideo, lo que representaba más del 10% de la población total del departamento. (INE- PIAI, 2006: 4).¹⁵ Por lo cual, se puede apreciar que el nivel de asentamientos en comparación con los registrados en el año 2002, siguió en aumento.

Para finales de la primera década del siglo XXI, el país se sumergía en una situación de pobreza e indigencia extrema, con una tasa del 12.6% y un 0.6% respectivamente, sumado a varias carencias que se fueron acumulando producto de la misma.

Sumado a ello, las familias en situación de indigencia y de pobreza extrema, suelen dedicarse a la recolección y clasificación de residuos u otras labores de baja remuneración,

¹⁴ Según lo define el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. Recuperado de: https://www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf. Consultado el 02/09/18.

¹⁵ INE. Relevamiento de asentamientos irregulares 2005-2006. Convenio INE-PIAI. Recuperado de: www.ine.gub.uy. Consultado el: 15/10/18.

por lo que acceder por sus propios medios a una vivienda de calidad se vuelve aún más difícil. A esto se suma una atención residual de las políticas del Estado, lo cual agudiza aún más la emergencia habitacional existente (Magri, 2013).

Por otra parte, se continúa identificando la existencia de focalización de las políticas sociales propia de la época neoliberal, para Filgueira (1998):

Frente al incremento de la escasez de recursos en la región, y en vista de la evidencia sobre las inequidades distributivas de los viejos modelos de prestación social, adquirió creciente legitimidad y aceptación la estrategia de focalización del gasto social. Por un lado, se argumentaba que esta estrategia presentaba costos fiscales notoriamente menores a políticas universales, por el otro, que estas políticas focalizadas permitirían llegar más eficazmente a los sectores más pobres y necesitados de protección social". (Filgueira, 1998, p.103).

Si bien se advierte un enfoque distinto de focalización, la misma se mantiene, ya que tal como explica Grassi (2008):

(...) la idea corriente de inclusión social de los excluidos pareciera haber incorporado de manera a-crítica el supuesto de la imposibilidad de absorción alguna, por lo que una parte de los esfuerzos pasan por desarrollar estrategias de inclusión en espacios intersticiales del sistema, asegurando la supervivencia y algún grado de contención social, aunque no necesariamente la reproducción en un sentido amplio y la integración social en el sentido dicho al inicio, como participación y mutuo reconocimiento; es decir, de apuesta a una sociedad integrada (Grassi, 2008, p.43-44).

En esta misma línea podría identificarse al Plan Juntos como un programa que propone un enfoque integral y de participación social, dirigida al sector más vulnerable de la población y apelando en sus inicios a la colaboración de la sociedad para su sustento, lo que podría ser entendido como una falta de responsabilidad estatal. Tal como se expresa en el Plan Quinquenal de vivienda 2015-2019:

El acceso a la vivienda y a un hábitat socialmente sustentable, en tanto derechos impostergables, no pueden quedar librados exclusivamente a las capacidades de los

ciudadanos individualmente considerados y es responsabilidad del Estado, garantizar los mismos. Esto no significa afirmar al Estado como actor exclusivo en la generación del hábitat pero sí como rector y garante. En este sentido, se reconoce a la política social como cosa pública, que admite y requiere el concurso de una diversidad de actores.¹⁶

Según datos presentados por Magri (2013), recogidos del INE 2012; a fines del siglo XXI, producto de la atención provista por el Estado y de la falta de oportunidades en los sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica para acceder por sus propios medios a una vivienda, un 3.5% de la población se encontraba en condiciones de hacinamiento, un 7.5% carecía de servicios sanitarios en la vivienda, un 41.6% presentaba algún problema estructural en su vivienda y el 11% problemas múltiples. Y si bien más del 90% de la población tenía acceso al agua y a la electricidad, existía un gran porcentaje de viviendas que se encontraban conectadas de forma informal afectando así a su calidad de vida.

Todo ello hace que el acceso a la vivienda propia sea un problema que afecta a la población en general, pero principalmente a las clases de menores recursos, en la medida que muchas veces no reúnen las condiciones y requisitos necesarios para su acceso. Para Magri (2013):

(...) el Estado no ha sabido reconocer el cambio social en sus expresiones más extremas. Omiso en políticas sociales e infraestructura, en la periferia urbana marginal, no actúa a su favor como motor legitimador de obligaciones y derechos de ciudadanía, haciendo depender de sus propias fuerzas a los ciudadanos “irregulares”. (Magri, 2013, p.141)

Además, si nos guiamos por el gasto social que el Estado realiza en materia de vivienda, podemos destacar que sólo el 0.40% del Producto Bruto Interno (PBI) de nuestro país es destinado a este sector, lo que vuelve a esta realidad cada vez más compleja; aún más si tenemos en cuenta que la vivienda es un derecho inherente a la ciudadanía. Entonces, si el gasto estatal en este sector es menor al 0.5% del PBI, ¿es de extrañarse que sea tan alto el porcentaje de la población que presenta condiciones de precariedad socio-habitacional?.

¹⁶ Plan Quinquenal de vivienda 2015-2019, página 6. Disponible en: https://www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf. Consultado el 02/09/18.

A su vez si nos referimos al hábitat, el mismo se ve permeado en muchos casos de una oferta escasa en bienes y servicios, lo que limita las posibilidades de desarrollo de los individuos dentro de su barrio. Es por ello que al momento de implementar políticas habitacionales debería ser tenido en cuenta, ya que:

La habitabilidad es una cualidad que incluye las necesidades esenciales de cobijo que tenemos todas las personas, los umbrales para su satisfacción y las relaciones que se establecen entre ellas. La satisfacción requiere cubrir las necesidades de hábitat: es decir no sólo las que conciernen a la mera vivienda, sino también a los espacios públicos, infraestructuras y servicios elementales que constituyen, en conjunto, un entorno propicio para la reproducción vital. (REHAVI, 2008, p.131).

Por otra parte, si hablamos que un gran porcentaje de la población no llega a cubrir las necesidades básicas que hacen a una vida y vivienda digna y de calidad, y su entorno tampoco cuenta con los elementos básicos para hacerlo habitable, se está repercutiendo en el desarrollo de los individuos.

Por ello, es que con la asunción del segundo gobierno del Frente Amplio presidido por José Mujica en el año 2010, a través de la Ley N° 18.829, se estableció un nuevo rumbo en materia de políticas destinadas a la vivienda social, a través de la ejecución de un programa que procuraba reducir el déficit habitacional existente en aquél momento, planteando desde el Estado la intención de contribuir a hacer efectivo el derecho de la población más vulnerable a un hábitat y vivienda digna, declarando la emergencia habitacional de ese sector, por lo que se establecieron acciones de carácter urgente y de manera coordinada con los distintos actores de la esfera pública para su atención.

Como hemos podido apreciar a lo largo de este capítulo, encontramos en la crisis del 2002 un momento de gran incidencia para la realidad socio económica del país; lo cual se ha visto reflejado en las condiciones habitacionales de los sectores más vulnerables de la población, a través del aumento de asentamientos ubicados en la periferia del territorio.

Además, hemos analizado cómo el Estado ha tambaleado a lo largo de los años en la atención de este sector caracterizado por situaciones complejas en cuanto a sus condiciones de vida y el entorno que los rodea. Es por ello, que, a través de la ejecución del Plan Juntos,

se propuso, atender con su implementación entre 15.000 y 20.000 hogares de todo el país que se encontraban en situación de extrema precariedad socio-habitacional a partir de la declaración de la emergencia en materia de vivienda.

2.2. Plan Juntos: sus cambios y continuidades.

Plan Juntos ha ido atravesando distintos cambios y matices desde su implementación hasta el momento. Uno de ellos, ha sido el proceso de transición en cuanto al órgano de dependencia, ya que pasó de estar enmarcado bajo la órbita de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay en el año 2010, a estar en el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en el año 2016:

El Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos integra la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Según lo establecido en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, se busca la complementariedad entre el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), el Plan Nacional de Relocalización (PNR), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y el Plan Juntos para optimizar la respuesta a la realidad de aquellos sectores sociales de mayor vulnerabilidad, con carencias críticas y problemas severos de precariedad urbano-habitacional.¹⁷

Respecto al cambio en el órgano de dependencia de este programa, la Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos, entiende, que era una situación “rara” (así refiere) que un programa de vivienda dependiera de la Presidencia de la República, por lo cual, expresa que en su opinión fué un cambio favorable.

El Plan Juntos, al pasar a depender del MVOTMA, proponía como misión para el año 2016: “Contribuir a revertir la situación de precariedad socio-habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad del país, a través de la mejora habitacional, la promoción de la participación social y organización comunitaria como herramientas para la transformación de sus realidades.”¹⁸

¹⁷ Memoria Anual, Ejercicio 2017. Plan de Integración Socio-habitacional Juntos.

¹⁸ Misión del Plan Juntos. Recuperado de: https://www.mvotma.gub.uy/...de.../7773_128a048776aa9d02c1ec3bf140fabbb3.

Consultado: 06/08/18.

Presentaba ciertos puntos en común con la modalidad anterior. Para su alcance, tanto en la vieja modalidad como en la nueva, este programa se proponía líneas de acción estratégicas para abordar la emergencia habitacional; algunas relacionadas a las políticas de vivienda y hábitat, y otras a políticas sociales. Respecto a las primeras, propuso estrategias para la mejora del hábitat existente a través del mejoramiento de la vivienda (mediante la sustitución de materiales, estructuras, y ampliación de la vivienda). Por otro lado, manifestó el deseo de la relocalización de asentamientos irregulares o “no regularizables” por riesgos ambientales; por medio de nuevos servicios y viviendas (principalmente en el período que iba desde su implementación hasta el año 2016). Y a su vez, ha buscado el fortalecimiento del hábitat a través de la dotación de nuevas infraestructuras y servicios de salud, educación, recreación, encuentro ciudadano, entre otros. Respecto a esto, el Encargado del Área Social del Plan Juntos expresa:

La construcción social del hábitat es un elemento central en las intervenciones del Plan, pero claro, lo que la experiencia te permite también es mirar un mismo Plan desde otros lugares, con resultados a la vista. Esas líneas que son parte de lo fundacional del Plan, se trabajaron y se siguen trabajando, pero la realidad es que hoy también estamos incorporando en la mirada el apoyo de otros actores, de otras instituciones y otros organismos que están presentes también en los lugares donde nosotros estamos, y que son aliados importantes para la construcción de esa propuesta. (Encargado del Área Social del Plan Juntos. Ver Anexo.)

Con ello, se puede apreciar que dentro de las modificaciones que ha realizado el Plan Juntos, se destaca el rol que se le da a otros actores que comparten el territorio de intervención, estableciendo redes de trabajo con diversas instituciones para lograr los objetivos deseados. Esto podría responder a una nueva tendencia dentro de las políticas sociales, en donde se destaca el trabajo multidisciplinario como herramienta de intervención para los distintos programas de gobierno, a modo de lograr un abordaje más completo.

Las líneas de acción del Plan Juntos se proponen el fortalecimiento de las redes de apoyo de organizaciones sociales para la contribución del ejercicio de derechos y obligaciones civiles, sociales y laborales que permean a toda la ciudadanía. Es por ello, que se articulan acciones para la inserción laboral, la atención de la salud y la educación y actividades

recreativas. Un ejemplo de ello, es el que da la Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos, la cual nos detalló los acuerdos que se han ido gestionando hasta el momento:

El Plan en este nuevo período, (...) ha establecido acuerdos por ejemplo con “Uruguay Trabaja”, (...) hemos establecido acuerdos con INEFOP, con FOCAP, el rol que está jugando el SUNCA con los fondos sociales de la construcción es importantísimo, porque a través de ellos se acceden a talleres y a clases en los propios barrios. Hace poco tiempo se generó un acuerdo con ANEP, por el cual, los participantes que así lo deseen y que lo hayan demandado van a terminar los estudios de primaria (los que no lo tenían) en el mismo barrio. (Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos. Ver Anexo).

En cuanto a esto, el Encargado del Área Social del Plan Juntos indica que, también se busca valorizar a las organizaciones barriales que preceden al Plan a modo de reconocer que posteriormente a dicha intervención seguirán existiendo y que se debe alentar a los vecinos a que las gestionen, por lo que rescata el significado que pueden tener estas organizaciones más allá de las que puede gestionar el programa. Y explica:

Eso implica por un lado tener la humildad y por otro lado la madurez de saber que lo que vos inicies seguramente ya venga de antes (esa idea o esa propuesta) y que para que eso funcione va a tener que sostenerse más allá de que vos te vayas. Entonces desde ahí también un reconocimiento de lo que hay en el territorio previo a la llegada del Plan, (...) son parte fundamental de lo que nos tenemos que agarrar para sostener estos proyectos que muchas veces son, o la limpieza de una cañada, o la construcción de una placita o arreglar el salón comunal del barrio o apoyar algún emprendimiento laboral de la zona. (Encargado del Área Social del Plan Juntos. Ver Anexo.)

El enfoque de integralidad con las organizaciones que preceden a la intervención del Plan Juntos, es algo a destacar, ya que se ha marcado una nueva estrategia de trabajo respecto a la de sus inicios. Según relata el entrevistado, se busca destacar el valor que el barrio tiene para los sujetos que en él residen, y por tanto el simbolismo que otorgan a su hábitat a través de emprendimientos y acciones que busquen la mejora y refacción del mismo.

Las acciones llevadas a cabo por Plan Juntos en lo que refiere a la vivienda y el hábitat dentro de los distintos barrios de Montevideo como también en el departamento de Artigas, hasta el año 2011,¹⁹ constan de la construcción de caminerías, salones y espacios comunales, campos de deporte, huertas, lugares de juegos, dotación de equipamientos, saneamiento y drenaje. Para el año 2017, se continuaron con acciones, como ser: “Relleno y compactación de terreno (1.617 m3), Muro de contención (298 m2) Saneamiento (2.023 ml) Agua potable (1.544 ml) Caminería - Balasto con cordón cuneta (700 m2) Espacios públicos (380 m2)”²⁰.

Plan Juntos promueve otros programas gubernamentales para fortalecer su atención y complementarla. Desde que Plan Juntos pasa a pertenecer al MVOTMA, se empieza a trabajar principalmente con los programas de proximidad del MIDES, los cuales buscan atender a familias en situaciones de vulnerabilidad social y carencias críticas, teniendo como cometido fortalecer su atención, a través de lo habitacional, pero también, a través de programas que apunten a lo social, lo laboral, lo educativo, a la salud, lo cultural y a los cuidados, como los mencionados anteriormente. Según los datos recogidos de la Memoria Anual del Plan Juntos del año 2017, “Se recibieron postulaciones fundamentalmente de los Programas de Proximidad del MIDES. El mayor porcentaje de las familias con las que se trabajó fueron derivadas de Uruguay Crece Contigo (41%), Cercanías (27%) y Jóvenes en Red (17%).” (Memoria Anual, Ejercicio 2017. Plan de Integración Socio-habitacional Juntos, p.7)

Otro de los cambios por los que este programa ha ido atravesando, ha sido en relación a su financiamiento, ya que, en sus inicios, Plan Juntos se basaba principalmente en donaciones antes de estar incluido dentro del presupuesto del Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019.

Cabe destacar que según indica el Encargado del Área Social del Plan Juntos, muchas de las donaciones con las que se contaba anteriormente, cobraron tal magnitud, debido a la figura que representaba para el Plan Juntos: el ex Presidente José Mujica. Quien no sólo era su principal financiador, sino que además generaba un gran motor para las mismas. Por tanto, cuando el presidente de aquél entonces, José Mujica, deja la presidencia, y más aún, cuando el Plan Juntos deja de pertenecer a la Presidencia de la República Oriental del Uruguay en el

¹⁹ Ver anexos.

²⁰ Memoria Anual, Ejercicio 2017. Plan de Integración Socio-habitacional Juntos.

año 2016, dichas donaciones se fueron contrayendo fuertemente. Tal como explica el entrevistado:

Lo que sí ha mermado bastante es el funcionamiento basado en las donaciones, ya hoy por hoy no existe salvo cosas muy puntuales. Pero hoy por hoy al hacerse parte del presupuesto nacional con un presupuesto asignado que te permite planificar y saber cuál es su funcionamiento no hay tanta necesidad de salir a buscar ni difundir el Plan para su financiación. También es real que la figura del ex Presidente Mujica en el período anterior donde el Plan estaba muy fuertemente vinculado a él por haberlo creado, al momento de dejar de ser Presidente, también implicó que eso dejara de suceder, en términos de que muchas donaciones sucedían también porque él era Presidente, queriendo hacer confianza o alimentar esa propuesta que él construyó. (Encargado del Área Social del Plan Juntos. Ver Anexo).

Sumado a ello, el entrevistado explica que el presupuesto con el que se cuenta limita la posibilidad de llegar a un mayor número de población, por lo que actualmente se interviene en barrios de a diez familias aproximadamente, lo que limita no sólo el número de personas con las que se trabaja, sino también el lugar que ocupa Plan Juntos en ese proceso. En palabras del Encargado del Área Social del Plan Juntos:

La mayor dificultad que tenemos hoy, es que tendríamos que estar llegando a más gente, y hay una limitante presupuestal que no lo permite. Y después hay otra dificultad que está asociada a algo que nos excede como Plan, digamos, más allá que no estemos ajenos pero nos excede, que es, que nosotros, como hay otras políticas que contribuyen a una parte de la solución de esto, intervenimos en una parte del proceso con esta población. Pero claramente hay otras cosas que precisan otros enganches ¿no? u otra presencia por parte del Estado en general para solucionar esto. (Encargado del Área Social del Plan Juntos. Ver Anexo.)

En cuanto a ello, la Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos, también destaca el peso que tiene el presupuesto para las intervenciones del Plan Juntos, ya que entiende que es imposible llegar a toda la población que requiere ser intervenida, pero igualmente, explica,

que “se está pensando en otro tipo de solución que aborde a familias que también tienen impactos por llegar el Plan” (Encargada del Área Metropolitana del Plan Juntos. Ver Anexo.)

Según lo dispuesto por la Ley N°18.829, era población participante del Plan, los núcleos familiares que reunía los siguientes requisitos, por un lado, que habitaba en las áreas de intervención del Plan Juntos, que no hubieran egresado del mismo y que se encontraban inscriptos en el Registro Único de Participantes del Plan Juntos (RUPP). Con el cambio al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial, y Medio Ambiente (MVOTMA), la selección de las familias participantes y el tipo de intervención que se realiza, se da de forma distinta. Según explican la Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos y el Encargado del Área Social del Plan Juntos, en este nuevo proceso, la selección de las familias participantes se da a través de la postulación de los programas de proximidad del MIDES y mediante el nivel de concentración de la población que presenta mayores condiciones de pobreza. Además, con este cambio, se ha modificado también la cantidad de población sobre la que se interviene, tal como indica la Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos:

En el primer período, era una situación más global, se intervenía en un barrio, entonces en el primer período tenemos intervenciones de entre cien, ciento cincuenta viviendas, por lo que fue medio caótico. Y en este nuevo formato que estamos trabajando, trabajamos en grupos de diez, en lugares donde los programas de proximidad nos dicen “acá tenemos esta concentración”. (Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos. Ver Anexo.)

En concordancia con ello, el Encargado del Área Social del Plan Juntos, también hace su apreciación:

Cuando el Plan pasa al MVOTMA, esa línea de grandes complejos del Plan Juntos o de grandes relocalizaciones se corta y se comienza a trabajar con una modalidad de trabajo asociada muy fuertemente al MIDES y a los programas prioritarios del MIDES. Entonces ahí lo que sucede es que los que postulan familias al Plan Juntos son los programas prioritarios del MIDES. Lo que definimos en conjunto, son áreas de intervención, polígonos de intervención en las distintas áreas del país donde hay una densidad importante de situaciones de vulnerabilidad. (Encargado del Área Social del Plan Juntos. Ver Anexo.)

En cuanto a esto, podemos apreciar que la población a la que llega el Plan Juntos, se ha visto disminuida, como hemos señalado en párrafos anteriores, y en palabras de los propios entrevistados, en un principio este programa llegaba a trabajar con cientos de familias en simultáneo dentro de un barrio determinado. Mientras que ahora abarca de a diez familias por vez. Esto nos lleva a preguntarnos, hasta qué punto, esta nueva modalidad está siendo beneficiosa para este sector de la sociedad que es bastante numeroso, y que requiere de la atención institucional para atender sus situaciones de vulnerabilidad. Por tanto, si hablamos de que se disminuyó el alcance de este programa, ¿qué repercusión tiene el Plan Juntos sobre esta población en general? siendo que es una población tan numerosa.

Otra de las interrogantes que surgen, refieren a la marginalización institucional que se genera sobre muchas familias con las que ni el Plan Juntos ni los programas de proximidad intervienen. Si bien, hay un tema presupuestal que otorga cierta limitante en cuanto a la capacidad y la magnitud de intervenciones que se podrían llegar a hacer, sí es cierto, que quizás, en la vieja modalidad, se lograba una mayor incidencia. Entonces, ¿hasta qué punto, este cambio presupuestal y de órgano de dependencia, ha sido beneficioso para la población a la que Plan Juntos se dirige?. Al producirse dichos cambios, se ha podido apreciar, que antes este programa llegaba a muchas más familias en un mismo barrio, mientras que ahora la atención se da de forma más sectorial. Y a su vez, la misma, se produce desde varias instituciones a una misma familia, y quizás a otra, no llega ningún tipo de programa estatal. Respecto a esto, la Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos, nos ha hecho referencia a varios ejemplos, señalando que en muchos casos hay familias que son postuladas por dichos programas al Plan Juntos, habiendo otras, que quizás viviendo al lado, y presentando mayor nivel de necesidades, no son abordadas (Ver Anexo).

Por otra parte, los participantes del Plan debían, hasta mediados del año 2018, destinar 20 horas semanales a la construcción de las viviendas y participar de todas las instancias de encuentro como asambleas, reuniones, entre otras. Las mismas son de carácter obligatorio para todos los participantes del Plan Juntos sin excepciones. Sin embargo, hasta el año 2016, el promedio de horas mensuales destinadas al Plan Juntos rondaban las 65 horas mensuales dependiendo de las condiciones de cada familia. En contextos muy favorables, en donde había más de dos participantes por familia, se rondaban en las 100 horas mensuales; y en los contextos más desfavorables como por ejemplo jefes o principalmente mujeres, jefas de

familias con hijos menores a cargo y sin núcleo familiar o de relacionamiento extenso, se llegaban a cumplir entre 10 a 30 horas mensuales.²¹

Según relata el Encargado del Área Social del Plan Juntos entrevistado, el carácter obligatorio de las 20 horas semanales destinadas a la construcción de viviendas cambió en el segundo semestre del año 2018. En el contacto con los sujetos del Plan en el Encuentro Nacional de Vecinos del año 2017 y frente a la escucha de sus demandas, se comenzaron a contemplar otras opciones para la continuidad de los sujetos dentro del programa, ya que anteriormente, el hecho de no realizar las horas correspondientes para el proceso de construcción, era causal de egreso. Por tanto, se han realizado las siguientes modificaciones, según expresa el entrevistado:

(...) nosotros hicimos una reconversión, digamos, y hoy por hoy para el Plan Juntos, una vecina que es participante del Plan, no es solamente la que cumple 20 horas. Nosotros re-armamos esa planilla en la que anotaban cuántas horas habían hecho, y empezamos a jerarquizar horas en otro tipo de actividades. Empezamos a impulsar que también se puedan anotar en la Comisión Fomento de la escuela, que vayan a las reuniones de ahí y esas son horas también que anotamos. Que participen en la Comisión Barrial, y esas son horas, que se anoten a terminar primaria, y esas son horas, que se enganchen con el armado de un currículum y llevarlo a un trabajo, y si arrancan a trabajar, esas son horas. (Encargado del Área Social del Plan Juntos. Ver anexo)

Este cambio en la modalidad de trabajo a la interna del Plan, si bien puede generar ciertas rispideces entre aquellos participantes que sólo destinan sus horas a la construcción de las viviendas, con aquellos que también incluyen otras actividades para completar las mismas, debe considerarse como un salto importante en materia de política habitacional. Ello debido a la flexibilización de las políticas de vivienda, buscándose ajustar a las realidades de los sujetos con los que se interviene, atendiendo sus demandas, contribuyendo así en la mejora de su calidad de vida, tomando también otros aspectos que hacen a la vida de una persona. Como explica Sordini (2014) estas consideraciones cobran gran importancia, ya que “Estas exigencias sobre el individuo también fomentan un desfase entre las expectativas socialmente

²¹ Datos extraídos de una presentación en Power Point proporcionado por el tutor de esta monografía.

construidas respecto a la seguridad y estabilidad, y las capacidades efectivas que tiene la sociedad de proporcionarlas.” (Sordini, 2014, p.717).

Además, no es un dato menor que según el Encargado del Área Social del Plan Juntos entre el 80% y 90% de los jefes de hogar participantes del Plan Juntos sean mujeres, y en su mayoría, con menores a cargo. Por tanto, se destaca la existencia de ciertas modificaciones en el Plan Juntos, que flexibilizan el alcance del objetivo principal, que es la vivienda. Ya que de lo contrario, y de no poder cumplir con las horas preestablecidas, la población con mayores niveles de precariedad y carencias, sería la que en primera instancia quedaría expulsada del Plan, volviéndose esta forma de intervención un poco contradictoria.

El Plan Quinquenal de vivienda 2015 - 2019 plantea que:

(...) El centro de las políticas habitacionales son las personas, no las viviendas construidas. Las diferencias en lo que respecta a las capacidades de los distintos sectores de la población para acceder a ese derecho.²²

Si bien es claro que existe una reglamentación que debe ser respetada, quizás el hecho de considerar algunas excepciones para la población participante que reúne determinadas características, se vuelve más prudente al intentar lograr los objetivos propuestos y alcanzar a la población que se propone.

A su vez, con el cambio de modalidad, en lo que respecta al uso y propiedad de las viviendas por parte de los integrantes del núcleo familiar, hay cuestiones que se mantienen y otras que no. Según señala el Abogado del Plan Juntos:

Cuando la vivienda se construye en inmuebles públicos, se suscribe con los participantes un “comodato” que le permite ocupar las viviendas, hacerse cargo de la misma hasta tanto se realice la escrituración definitiva, donde se le otorgará la vivienda en propiedad. En estos casos se trata generalmente de obras nuevas de realojo. (Artículo 23 y 24 de la ley 18.829). Cuando la vivienda se construye en un terreno privado, se

22 Plan Quinquenal de vivienda 2015-2019, página 6. Recuperado de: https://www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf. Consultado el 02/09/18.

suscribe con los participantes un “acta de recepción de obra”, donde se hace entrega de las obras realizadas en el marco del Plan Juntos. En estos casos los participantes son titulares del terreno, o tienen autorización del titular para construir, o tienen años de posesión en el inmueble que le permiten iniciar prescripción quinquenal. En estos casos se trata de construcciones in situ, de reforma o ampliación que no superan los 38 m2. (Abogado del Plan Juntos. Ver Anexo).

Como podemos apreciar, la relación que los usuarios tienen con los terrenos donde se construyen las viviendas puede variar de tal forma, que se deben realizar contratos específicos según cada caso. A su vez, también ha variado la propiedad que el propio Plan Juntos tiene sobre los terrenos.

Además, actualmente, se reconoce que varios de los terrenos en los que este programa trabaja, son privados. Por tanto, en muchas de las intervenciones, se vuelve difícil que el programa, en caso de que una familia se vaya, pueda volver a hacerse de esa vivienda. Además, tanto para el Encargado del Área Social como para la Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos, se cree que la solución habitacional que actualmente se brinda no es una solución a largo plazo o de carácter definitivo, ya que como expresa el Encargado del Área Social del Plan Juntos:

(...) por lo general los lugares donde intervenimos nunca son soluciones definitivas, pueden ser definitivas dos o tres generaciones, pero desde el punto de vista de la formalidad no siempre son las definitivas. (Encargado del Área Social del Plan Juntos. Ver Anexo).

Respecto a esto, la Coordinadora del Área Metropolitana del Plan, entiende que cuando el programa pertenecía a la Presidencia de la República, era más fácil volver a tomar posesión de los inmuebles, ya que generalmente eran terrenos que como se mencionaba anteriormente, eran cedidos al Plan Juntos.

Por otra parte, se aprecia que otro de los cambios que ha cobrado magnitud dentro del Plan Juntos, es respecto a la vivienda, ya que la conformación de las mismas ha variado significativamente. Anteriormente eran viviendas con una capacidad mayor a las que se encuentran en la actualidad, antes se construían viviendas de acuerdo a la composición de

cada núcleo familiar y ahora, son refaccionadas las que ya habitan los participantes. La Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos, comentaba respecto a esto:

(...) en la primera modalidad del Plan, el Plan construía junto a los vecinos, viviendas de acuerdo a la conformación de su grupo familiar. Entonces en algunos casos teníamos viviendas de hasta cuatro dormitorios, e incluso en algunos lugares, vecino que dividieron luego de estar mudados, su área social con un tabique, un yeso o algo, y generaron un “mini” quinto dormitorio en la planta baja, porque son familias numerosas. En esta nueva modalidad, nosotros trabajamos un núcleo básico, que le llamamos “los 38m²”, que en realidad consta de un área social, de un lado del área social aparece la kitchenette, del otro lado está el baño y el dormitorio. (Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos. Ver Anexo.)

Anteriormente las viviendas se adecuaban a las familias, ahora, quizás por un tema de presupuesto, o quizás por un tema de organización, las familias deben adecuarse a sus viviendas, a los 38m². Además, estas familias se caracterizan por ser familias numerosas, por lo que la dimensión que tienen estas viviendas, genera en muchos casos, condiciones de hacinamiento; sobre todo si estamos hablando que el promedio de composición familiar ronda los 4.6 miembros por familia.

Otro dato a destacar respecto a esto, es que según señala la entrevistada, en algunas oportunidades, como deben intervenir sobre los terrenos con los que cuentan las familias, en casos de terrenos muy pequeños, los 38m² que tiene para construir no son viables:

Hay casos que llegamos a algunos lugares que es imposible, incluso, por los terrenos con los que cuentan los vecinos, construir los 38m². Entonces pasamos a 30m², a 25m², y ahí está un poco la valoración de los equipos en las coordinaciones de decir, bueno, ¿hasta cuándo seguimos achicando?. (Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos. Ver Anexo).

Esta apreciación deja abierta una nueva vía de reflexión sobre el Plan, ya que como hemos analizado a lo largo de este capítulo, han sido varios los cambios por los que este programa ha transitado desde su instauración. Por un lado, uno de los cambios más relevantes ha sido el que refiere al órgano de dependencia, ya que en su pasaje al MVOTMA, el Plan Juntos ha

realizado ciertas modificaciones que hacen a la funcionalidad del mismo. Dentro de las mismas, se destacan las horas que los participantes deben destinar al programa, en las que se incluyen acciones destinadas a la educación o búsqueda de empleo. Además, se señala al tema presupuestal como una limitante a la hora de abarcar a un mayor número de familias.

Por otra parte, se señala la valorización a lo que son las organizaciones junto a las que trabaja Plan Juntos, como también a aquellas que preceden a la llegada del programa, principalmente las dirigidas por los propios vecinos del barrio en el que se interviene o los mismos participantes, frente a lo que hemos expuesto las distintas posiciones que tienen frente a ello, los entrevistados.

Otro de los cambios a destacar es en lo que refiere a las condiciones de los terrenos de intervención y a las condiciones de las viviendas, ya que se señalan distintas modalidades contractuales según la relación que Plan Juntos y los participantes tengan sobre los terrenos, como también, se indica un cambio importante respecto a los inicios del Plan Juntos, que respecta a la dimensión y composición de la viviendas, en las que se aprecia una variable respecto a su tamaño fundamentalmente; la cual ha generado debates a nivel de la propia interna del Plan Juntos.

Por tanto, todos los cambios que se han mencionado durante este capítulo han resultado en tensiones, nuevas propuestas y reflexiones por parte de los referentes del propio programa.

Capítulo 3. La precarización socio-habitacional y los aportes del Plan Juntos.

En este tercer capítulo, se estudiará el fenómeno de la precarización socio-habitacional y las estrategias que ha llevado adelante el Plan Juntos para incidir en su reversión. La precarización socio-habitacional, se manifiesta en los sectores más pobres de la población de nuestro país, los cuales suelen ubicarse en la periferia de los territorios urbanizados, debido a varios factores que se presentarán a continuación.

El país ha atravesado procesos de urbanización que responden al avance del sistema capitalista actual. Con ello, han sido varios los fenómenos que se han manifestado provocando situaciones de precariedad en varios aspectos, para un número importante de la población. En lo que respecta a la precariedad habitacional, permea la vida de aquellos sujetos que no cuentan con los medios y recursos necesarios para acceder a las zonas más urbanizadas de la ciudad por los costos del suelo y los servicios existentes en esas zonas; quedando así relegados a su propia suerte para lograr condiciones mínimas de habitabilidad.

Con la hegemonía del sistema capitalista, el poder económico es el que define de qué lado del territorio pueden ubicarse dichos sujetos, lo cual se ve influenciado a su vez, por el valor que el mercado ha ido estableciendo en las últimas décadas, generando así diferentes oportunidades de acceso a bienes y servicios imprescindibles como la vivienda. Tomando en consideración los aportes de Kovarik en Víctor Durand (2010) expresa:

El liberalismo, como ideología, en la medida en que privilegia la libertad de los individuos y del mercado, sostiene que la desigualdad es un producto de la habilidad de los distintos individuos para hacerse de capacidades y aprovechar las oportunidades, por lo cual encuentra que la desigualdad social es algo inevitable; la pobreza o la marginalidad social son apenas el resultado de malas decisiones individuales, de seres incompetentes en el mundo del mercado (p.47).

Tal es así, que en la actualidad, se aprecia una menor presencia del Estado en políticas de vivienda social, contribuyendo a la precarización socio-habitacional del sector más vulnerable de la población, es decir, aquél que presenta un menor capital socio-económico. Respecto a esta tendencia, expresa Sordini (2014):

El Estado deja de ser garantía de una estabilidad social, para ser esta última, gestionada de manera personal y privada. Este es otro de los ejes principales que subyacen las dinámicas de individuación y a las políticas sociales de los últimos tiempos. (p.717).

Además, se aprecia un aumento de la segregación espacial entre el centro y la periferia del territorio, principalmente en el departamento de Montevideo, en donde los sectores que presentan mayor índice de pobreza son los que se ubican en las zonas más periféricas de la ciudad, provocando la instauración de asentamientos. Según Kaztman y Retamoso (2005):

Pese a las tendencias anteriores, se podría aducir que en la historia de Montevideo del siglo XX siempre hubo diferencias claras en la localización de las clases en el suelo urbano. (...) A este respecto, se debe subrayar el notable aumento de los asentamientos irregulares los que, si bien fueron tomando cuerpo con las crisis económicas de los decenios de 1970 y 1980, recibieron un fuerte impulso a partir de la apertura democrática, en 1985. (p.134).

En la ubicación territorial de las personas, y en el entorno socio habitacional en el que residen, se está poniendo en juego la gama de oportunidades y posibilidades que esa población puede tener para mejorar sus condiciones de vida, especialmente en los hogares más pobres del país en donde el entorno se caracteriza por la baja gama de oportunidades. (Kaztman, 2005).

Por su parte, Sharon Recalde (s/f) indica:

Montevideo viene sufriendo procesos de segregación socio-territorial (segmentación social y fragmentación territorial) lo que implica la conformación de localizaciones con homogeneidad social interna y escasa interacción, con asimetrías en sus calidades urbanas y habitacionales. Por tanto quedan conformadas áreas de precariedad, tanto por generación de nuevos asentamientos como por el vaciamiento y tugurización de áreas consolidadas del territorio (p.1).

Al respecto, Kaztman y Retamoso (2006) entienden que las principales formas que llevan a la conformación de zonas caracterizadas por la segregación espacial en Montevideo son las siguientes:

(...) los factores más importantes en los cambios recientes en la segregación espacial de Montevideo no resultan de procesos de movilidad ascendente, sino más bien de desplazamientos masivos de hogares pobres hacia zonas periféricas de la ciudad y al crecimiento vegetativo de esos mismos hogares. Sin duda, un rasgo central de esos procesos ha sido la ocupación de tierras y la conformación de asentamientos irregulares. Más del 10% de la población de la ciudad reside actualmente en asentamientos, y esa población constituye casi el 80% de los residentes en asentamientos en todo el país. (p.4)

Ante esta realidad, con la declaración de la emergencia habitacional en el año 2010, Plan Juntos procuró abordar la situación de precariedad socio-habitacional por la que atravesaba este sector de la sociedad caracterizado por la pobreza extrema. Tal como explica la Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos, se destaca desde el programa, la llegada que el mismo tiene a esta población:

El Plan Juntos llega a una población que no llega ningún otro tipo de política social, porque son familias que en realidad están muchas veces caídas de los sistemas formales, son familias que no tienen el perfil para ingresar a una cooperativa, incluso por más que sean ingresos mínimos o una pequeña cuota. Tampoco son familias que puedan pensarse en una garantía de alquiler, en un alquiler con opción a compra. Yo creo que en realidad la fortaleza del Plan es que llega a lugares y a una población que otra política social de vivienda no está llegando. (Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos. Ver Anexo).

De prolongarse la distancia del Estado en este sentido, el mercado continuaría hegemonizando con su poder las lógicas de funcionamiento en torno a la adquisición de la solución habitacional, lo que derivaría en una situación insostenible para varias familias que no cuentan con los requisitos ni recursos necesarios para acceder a una vivienda. Con su mercantilización, el valor del suelo y del “techo” se ve cada vez más disparado, siendo de menor alcance para estos sectores, lo cual promueve la precarización habitacional, así como también la del hábitat en donde estas familias suelen ubicarse, promoviendo procesos segmentadores a nivel territorial. Como explica Sharon Recalde (2013): “La precariedad urbana habitacional, entonces, es un fenómeno multidimensional y ligado a los conceptos de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad. Considerando que existe una relación directa entre precariedad y pobreza en Montevideo.” (Recalde, 2013, p.2).

Kaztman y Retamoso (2005) entiende además, que el conglomerado de políticas habitacionales y las rentas del suelo moderadas por especulaciones inmobiliarias, son los que generan un desplazamiento progresivo de las familias de menores recursos a los barrios más baratos de la ciudad o a la conformación de asentamientos para ocupar terrenos sin costo. Sumado a ello, el autor explica que el empleo, es una variable con una gran incidencia para la conformación de estas realidades. Tal como expresa:

En estos aspectos, la literatura sobre el tema en Uruguay concuerda en afirmar que el factor singular más importante para explicar los actuales niveles de segregación residencial en Montevideo ha sido el de la pauperización e inestabilidad ocupacional de un gran número de asalariados. (Kaztman, 2005, p.138).

Por tanto, se entiende que una de las posibles vías hacia la situación de precariedad por la que atraviesan estos sujetos es el empleo, (o el desempleo), es decir, los tipos de empleo a los que suelen acceder, generalmente de carácter informal y en condiciones marginales. El mismo, se ha vuelto un determinante de la situación por lo que estos sujetos atraviesan, repercutiendo en el desarrollo de sus vidas y en las limitaciones que encuentran para lograr acceder a una vivienda de calidad. Así afirman Kaztman y Retamoso (2005) afirman:

En el caso de las relaciones entre la situación de empleo y la ubicación de la vivienda, la línea de causalidad que se examina con mayor frecuencia es consonante con la idea que asigna una mayor probabilidad de fijar su residencia en los vecindarios más pobres a los que tienen mayores problemas en el mercado laboral. (p.139).

Igualmente, se debe señalar que si bien este factor incide de forma notoria en la precariedad socio-habitacional, la misma es multicausal, y si bien puede estar relacionada mayoritariamente a una variable, no es la única. A pesar de que en esta monografía nos hemos concentrado en el estudio del Plan Juntos, se entiende que para atender a la situación de precariedad socio-habitacional, son varios los factores que están en juego. Tal como expresa la Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos:

En esto de la precariedad habitacional somos conscientes de que en realidad, la vivienda no es la solución a todas las variables que están atravesando las familias. Esto nos lo demostró también la experiencia, no sólo es el proceso de construcción de la vivienda, sino que después hay que agarrar otros temas como la inseguridad barrial, la falta de

empleo, cosas que nos atraviesan diariamente, que si bien hemos establecido algunas herramientas y acuerdos con otras instituciones, no es lo que tenemos más aceitado. (Coordinadora del Área Metropolitana del Plan Juntos. Ver Anexo).

Se destaca la magnitud que ha ido cobrando a lo largo de los años en nuestro país, el fenómeno de la precariedad socio habitacional, y con ello, la segregación socio-espacial de los sectores más pobres de la población.

Ello es producto del conjunto de distintas variables que hacen a la vida de los sujetos, el hecho de no contar con ciertos requisitos que exigen el mercado y la sociedad, pujan a determinados sectores de la población a vivir en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Una de las variables a las que nos hemos referido, es el empleo, el cual ha sido destacado por los autores presentados como una de la principales vías hacia la condición de precariedad y pobreza que presenta esta población; lo cual a su vez, genera relaciones de desigualdad y credibilidad en las formas que acceden a los recursos, como expresa Sordini (2014):

(...) se reflexiona sobre las transformaciones que provienen del mundo del trabajo, siendo que la precariedad del empleo empuja a otros modos de acceso al dinero y a las prestaciones sociales. Se transforman así las prácticas sociales de quienes no acceden de modo estable a la auto reproducción de su vida y la de su familia, generando una reelaboración moral respecto a la legitimidad del origen de los recursos a los que acceden, en un contexto de dinámicas de individuación que imposibilitan un ingreso colectivo al progreso. (p.716).

Finalmente, podemos concluir que se necesita de una fuerte presencia estatal sobre las poblaciones más vulnerables, mediante distintos programas focalizados a sus necesidades, brindándoles las herramientas necesarias para poder afrontar por sus propios medios los riesgos a los que se enfrentan. En esto, se reconoce al Plan Juntos como un programa necesario en lo que respecta a la vivienda, teniendo también entre sus objetivos aspectos sociales.

Reflexiones finales.

En el transcurso de esta monografía se procuró estudiar el Plan de Integración Socio-habitacional Plan Juntos, el cual se encuentra dirigido hacia los sectores de la población que presentan condiciones de pobreza y vulnerabilidad extrema. Por sus características, se consideró importante dar cuenta de su funcionamiento, y de las estrategias que se ha propuesto para atender a la situación de precariedad socio-habitacional que atraviesa este sector de la sociedad.

Se ha pretendido estudiar este programa desde el Trabajo Social. Siendo pertinente el abordaje del concepto vivienda y el valor que tiene la misma para los individuos, ya que ella, representa no sólo el resguardo y abrigo a nivel físico, sino que además, implica una serie de connotaciones afectivas y simbólicas de gran relevancia en la vida de cada sujeto.

Es por esto, que en la presente investigación, se desarrollaron las distintas formas de atención que ha tenido el Estado en cuanto a la vivienda, exponiendo algunos de los cambios más importantes que hacen a la situación habitacional de nuestro país. Entre éstos, se encuentra el reconocimiento de la vivienda como derecho social por medio de la denominada “Ley Serrato” en el año 1921. También, la Ley N° 13.728 del año 1968, en la que se la señala como un derecho para toda familia, cualesquiera que sean sus recursos económicos, lo que demuestra un interés por parte del Estado, de efectivizar este derecho.

Sin embargo, la respuesta estatal ha sido débil con respecto a las formas de atención de la vivienda, oscilando entre políticas universales y de corte focalizado, dependiendo del contexto de cada época.

Se pone así de manifiesto la inestabilidad estatal para afrontar una necesidad de tal relevancia para la vida de las personas, fragmentándose las formas de atención. A su vez, se segrega a un sector de la población que no cuenta con las características necesarias para acceder a un programa estatal, pero que tampoco reúne los requisitos que le exige el mercado, quedando excluido de toda posibilidad de acceder a una vivienda.

El mercado ha cobrado en los últimos tiempos, mayor relevancia, imponiendo una serie de requisitos que excluyen al sector más vulnerable de la población. Por lo anterior, se considera que es deseable un proceso hacia la desmercantilización de la vivienda, en el que el Estado

asuma su responsabilidad y provea de las condiciones necesarias para que los individuos puedan hacer efectivo este derecho.

Por otra parte, hemos señalado a la crisis del año 2002 como un punto de inflexión la cual, ha agudizado esta situación, provocando el aumento de asentamientos irregulares, persistiendo hasta el día de hoy muchos de ellos. Por todo lo anterior, es que en el año 2010, se declaró la emergencia socio-habitacional que atravesaba un número importante de la población, dando lugar al Plan Juntos.

Las formas de atención a este sector han ido variando desde la implementación de este programa. Como hemos podido apreciar, a partir de su traspaso al MVOTMA, se ha señalado un cambio de paradigma, en el que se destaca un cambio en la forma de atención de las condiciones habitacionales.

Por un lado, el alcance de este Plan ha disminuido (aunque durante su implementación tampoco logró alcanzar ni acercarse a su meta inicial de 15.686 hogares potencialmente participantes)²³. Igualmente, anteriormente se atendía de hasta a cien familias por vez, las cuales se postulaban al programa. En cambio, en la actualidad, se trabaja junto a un número de diez familias por intervención. Si bien anteriormente se priorizaba lo habitacional, creándose viviendas acordes al número de integrantes de cada núcleo familiar. En el presente, las familias son postuladas por los programas de proximidad del Mides (por lo que son atendidas desde varios ángulos) y Plan Juntos se encarga de mitigar la situación de emergencia habitacional (junto con otras necesidades), mejorando su vivienda actual o construyendo viviendas que no superan los 38m².

En cuanto a lo anterior, podríamos entender que se están reproduciendo las condiciones de hacinamiento por las que suele caracterizarse esta población, ya que son familias numerosas, compuestas generalmente por varios integrantes

Surge la interrogante de, ¿por qué o bajo qué criterios, una familia es postulada e intervenida por los programas de proximidad, y otras no?, ¿qué pasa con aquellas familias que

²³ Según datos recabados de la Página oficial de Presidencia. Recuperado de: https://medios.presidencia.gub.uy/juntos/atencion_plan.html
Consultado el 15/02/18.

no se presentan en las instituciones o no presentan una demanda hacia las mismas?, ¿qué pasa cuando los propios programas identifican la necesidad de que sean postuladas pero no lo son?. Las mismas, excedan a esta investigación, pero podrían retomarse en próximos estudios.

Por tanto, podemos concluir respecto a esto, que en esta forma de trabajo del Plan Juntos, hay familias que terminan quedando por fuera del mismo y de cualquier otra institución que se encuentre en el barrio; y no por ello presentan menores condiciones de vulnerabilidad que aquellas que sí son participantes, lo cual, las termina vulnerando aún más.

Por ende, se puede apreciar en una primer instancia, que el cambio en el órgano de dependencia desde Presidencia al MVOTMA, ha traído consigo una modificación en lo que refiere a la finalidad de este programa. En sus inicios, el tema habitacional tenía un peso muy fuerte y de cierto privilegio por pertenecer a la Presidencia. Mientras que ahora, los entrevistados han destacado el valor que se le da a lo social y a la integración de los individuos con su barrio, su hábitat y con la sociedad. Siendo ambos enfoques importantes, pero sin dejar de desconocer la calidad de las viviendas que se ejecutan actualmente. Cabe preguntarnos, ¿cuál es el motivo por el que se redujo el tamaño de las viviendas? ¿se debe a una carencia de recursos? ¿al tamaño de los terrenos que poseen los sujetos? ¿o a otros factores?.

También surge el cuestionamiento acerca de cuál es el futuro de este programa, en cuanto a la atención de la precariedad socio-habitacional, observándose su intervención cada vez más reducida, siendo de tipo sectorial y focalizada en una familia en particular, a la que se le exigen determinadas contrapartidas. Aunque se denota cierta flexibilidad en los mismos.

Se reconoce el hecho de que el tema de la precariedad habitacional no es un problema que corresponda sólo a un programa habitacional, ni se soluciona sólo con ello, sino que es un problema de corte multisectorial en el que se debe intervenir desde la órbita de la educación, la salud y el empleo, entre otros. Y por tal motivo, se debería dotar de mayor presupuesto a los programas que podrían contribuir con esta situación.

Finalmente, se considera a partir del estudio realizado, que en nuestro país, se necesita de programas socio-habitacionales que permitan mayores opciones para la sociedad en general y también, como no se puede ignorar la realidad ante la que nos enfrentamos, dirigidos a los

sectores más precarizados, los cuales, se ven imposibilitados de acceder a una vivienda propia; producto de las pocas respuestas estatales que se han dado al tema.

Las mismas, no deberían guiarse por los criterios focalizadores que los caracterizan, así como también, se debería propiciar un mercado flexible, que no exija contrapartidas inalcanzables para esta población, obviando la responsabilidad estatal de proveer las garantías necesarias para hacer efectivo el derecho a la solución habitacional; para que haya un menor número de personas habitando en condiciones de pobreza y vulnerabilidad extrema.

Para finalizar, podemos destacar que en el desarrollo de la presente monografía, nos hemos visto ante la dificultad de no contar con suficiente información sobre el programa Plan Juntos. Y menos aún, de otras investigaciones sobre el mismo, más allá de las señaladas en el presente documento.

Ello podría considerarse como un obstáculo al que nos hemos expuesto al momento de reunir la mayor cantidad de información posible. A pesar de esto, es importante manifestar el acceso que se ha tenido a informantes calificados, los cuales se han mostrado con una alta predisposición para ser entrevistados, así como también, para responder a las preguntas planteadas.

Lo anterior, ha constituido una fortaleza de esta investigación, reuniéndose a partir de las entrevistas, información valiosa, la cual podría ser considerada como un nuevo aporte, respecto a este programa.

Es importante continuar con el estudio de la situación de precariedad por la que atraviesa el sector de la población más vulnerable, ahondando en la intervención estatal para de este modo, generar un mayor conocimiento acerca del tema, y cómo se trabaja y aborda desde el Estado, la atención hacia ese sector de la sociedad. Comprendiendo a la precariedad habitacional como un fenómeno multicausal, y por tanto, que su atención, debe ser interinstitucional e interdisciplinaria, no sólo desde un programa habitacional, explicándose en esto gran parte de su alcance.

Bibliografía:

- Amérigo y Pérez-López, (2010): “*La vivienda como símbolo de identidad personal y social. Un estudio sobre la personalización de los dormitorios como facilitadora de inferencias.*” Departamento de Psicología, Facultad de Humanidades. Universidad de Castilla - La Mancha.
- Aristondo, Graciela (2005): “*La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del Siglo XX*”. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. IX, núm. 194 (29), 1 de agosto de 2005. Universidad de Barcelona. Barcelona, España.
- Castel, Robert (1995): “*Las metamorfosis de la cuestión social Una crónica del salariado*”. Editorial: Paidós Iberica.
- Durand, Victor (2010): “*Desigualdad social y ciudadanía precaria: ¿Estado de excepción permanente?*”. Editorial: siglo XXI. Instituto de investigaciones sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Engels, Friedrich (1887): “*Contribución al problema de la vivienda*”. Editorial Progreso, Moscú.
- Filgueira (1998): “*El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. eficiencia, Residualismo y Ciudadanía Estratificada*”. En: ROBERTS, B. Ciudadanía y política social latinoamericana. Costa Rica: Flacso/SSRC.
- Fontana, J; Laurino, P; Botti, L; Vila, V. (2010): “*Hacia un sistema nacional de viviendas de emergencia*” Programa Proyectos de Investigación e Innovación orientados al Inclusión social. Universidad de la República, Uruguay.
- Geisse (1988): “*Alternativas Urbanas para enfrentar la crisis*”, en Hardoy, J. y Morse, R. (comp.) *Repensando la ciudad en América Latina*. Buenos Aires: GEL.
- González, Gustavo; Nahum, Benjamín (2011): “*Escritos sobre los sin tierra urbanos. Causas, propuestas y luchas populares*”. Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay.
- Grassi, E. (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal”. En Ponce, J. Es posible pensar una nueva política social para América Latina. Quito: FLACSO Ecuador, pp 29-68.
- Gutierrez, Florencia (2015): “*Mujeres y Autoconstrucción. Significados atribuidos a la participación en el marco del Plan Juntos*”. Pre-proyecto de investigación de la Licenciatura en Psicología. Docente Tutora: Alicia Rodríguez. Montevideo, Uruguay.
- Kaztman, Rubén; Retamoso, Alejandro (2006): “*Segregación Residencial en Montevideo: Desafíos para la Equidad Educativa*”. Reunión de Expertos sobre

Población y Pobreza en América Latina y el Caribe 14 y 15 de Noviembre 2006, Santiago, Chile Organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CELADE-División de Población, con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) canales.brou.com.uy

- Kaztman, Rubén; Retamoso, Alejandro (2005): “*Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo*”. Revista de la Cepal n° 85, Abril 2005. Montevideo, Uruguay.
- Fontana, Juan José et al, (2015): “Viviendas de emergencia en Uruguay”. Artículo: Proyecto arquitectónico y urbano. Universidad de la República, UDELAR. Montevideo, Uruguay.
- Magri (2015): “*Historia política de la vivienda social en el Uruguay*”. Revista N°27 Vivienda popular. Noviembre 2015, Uruguay.
- -----(2014): “*De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012.*” Concurso publicaciones CSIC 2014, en prensa. Montevideo.
- -----(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.º 32, Julio 2013, Montevideo, Uruguay.
- Midaglia, Carmen (2012): “*Un balance crítico de los programas sociales de América Latina: entre el liberalismo y retorno del Estado*”, en Revista Nueva Sociedad, n.º 239.
- -----(2002): “*El debate sobre las nuevas políticas sociales*” En: Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay.
- Pasca, Laura (2014) “*La concepción de la vivienda y sus objetos*”. Master de Psicología Social. Universidad Complutense de Madrid, España. Curso 2013- 2014.
- Porro, H y Nicolich, G. (1975) “*Viviendas en el Uruguay: Plan Nacional, cooperativas*”. Montevideo, Uruguay.
- REAHVI, “*Red de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda*”. Universidad de la República, año 2008, Montevideo, Uruguay. Editores: Jorge Di Paula, Sonia Romero. el concurso realizado durante el año

- Recalde, Sharon (s/f): “*Caracterización de las situaciones de precariedad urbano habitacional de Montevideo.*” Proyecto de tesis doctoral. Área – Hábitat / planificación urbano y regional. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Montevideo, Uruguay.
- S. J. Taylor y R. Bogdan (2000): “*Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*”. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Buenos Aires, Argentina.
- Sordini, María Victoria (2014): “Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?” Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Valles, Miguel (1999): “*Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional.*” Editorial: Síntesis S.A. Madrid, España.
- Vázquez, T. (2004) “*Uruguay social: emergencia y políticas estructurales*”, en El gobierno del cambio, ciclo La transición responsable. Montevideo: Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría: fesur.
- Yujnovsky, Oscar (1984): “*Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino 1955/1981.*” Grupo Editor: Latinoamericano S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

Fuentes documentales:

- Memoria Anual, Ejercicio 2017. Plan de Integración Socio-habitacional Juntos.
- Memoria Anual, Ejercicio 2016. Plan de Integración Socio-habitacional Juntos.

Páginas Web consultadas:

- Agencia Uruguaya de Noticias. Recuperado de:
<http://www.uypress.net/auc.aspx?11390>. Consultado el 18/07/18.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de:
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion> Consultado el 06/06/18.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de:
<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Consultado el 14/04/18.
- Decreto N° 171/010 Recuperado de:
http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2010/05/cons_min_83.pdf. Consultado el 06/09/18.
- Decreto N° 482/011. Reglamentación de la ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-habitacional Juntos. Recuperado de:
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/482-2011/9>. Consultado el 05/08/18.
- Folleto informativo No 21/Rev.1 “El derecho a una vivienda adecuada” Naciones Unidas (ONU). consultado el 13/05/18. Recuperado de:
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf. Consultado el 12/08/18.
- Hacia un sistema de Emergencia Nacional de Viviendas. Consultado el 09/12/17. Recuperado de:
www.csic.edu.uy/renderResource/index/resourceId/36391/siteId/3 PP:10
- INE. Relevamiento de asentamientos irregulares 2005-2006. Convenio INE-PIAI. Consultado el: 15/10/18. Recuperado de: www.ine.gub.uy.
- Ley N° 13.728. Plan Nacional de Vivienda. Recuperado de:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>. Consultado el 15/03/18.
- Ley N° 18.829. Declaración de interés general. Ejecución del Plan Nacional de Integración socio-habitacional Juntos. Recuperado de:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18829-2011/12>. Consultado el 08/10/18.
- MVOTMA, Memoria Anual, ejercicio 2016. Recuperado de:
https://www.mvotma.gub.uy/...de.../7773_128a048776aa9d02c1ec3bf140fabbb3
- Página oficial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Recuperado de:

<https://www.mvotma.gub.uy/contenido-general-de-vivienda/item/10009112-plan-juntos-funcionamiento> Consultado: 23/11/18.

- Página oficial del Palacio Legislativo, consultado el 10/03/18. Recuperado de: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3781259.htm>
- Plan Quinquenal de Vivienda 2015- 2019. Recuperado de: https://www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf . Consultado el 02/09/18.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2011), Revista N°3 “Plan Juntos. Mucho más que una vivienda”, consultado el 15/02/18. Recuperado de: <https://issuu.com/presidenciauy/docs/politicas3>
- Presidencia de la República, Plan Nacional de Integración Socio - Habitacional. Recuperado de: <https://medios.presidencia.gub.uy/juntos/nosotros.html>. Consultado el 02/12/17.