



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



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

**El acceso al suelo urbano en el programa de
autoconstrucción implementado en la ciudad de Rocha
en el período 2010-2015**

Liliana Pereyra Montesano
Tutor: Gustavo Machado Macellaro

2022

Presentación e introducción

1) El derecho social a la vivienda:

1.1 Derechos Sociales, Ciudadanía y Estado.

1.2 Sistema de Protección Social, Estado y Políticas Sociales.

1.2.1 Definición y caracterización de Políticas Sociales

2) Las Políticas de Vivienda en el Uruguay

2.1 El problema de la vivienda.

2.2 Proceso histórico en la orientación de la política habitacional.

2.3 Políticas habitacionales y sus destinatarios: universales, focalizadas o público meta.

2.4 Plan Quinquenal 2010 a 2015: Convenios con Intendencias Departamentales

2.5 Programa de autoconstrucción en Uruguay 2010 – 2015 en la ciudad de Rocha

3) Vivienda y acceso a la tierra en el programa de autoconstrucción MVTOMA-IDR en la ciudad de Rocha (2010-2015)

3.1 Vivienda y acceso a la tierra:

El Mercado de la tierra urbana. Compra del Terreno. Venta a plazos.

Modalidad de Autoconstrucción. Estrategias de autoconstrucción

3.2. Vulnerabilidad social

Conclusiones

Referencias bibliográficas

Presentación e introducción

A continuación, presento la Monografía final de Grado que se enmarca dentro de los requerimientos académicos de la Licenciatura de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El objeto de estudio del presente trabajo tendrá como eje central el análisis de los aciertos, obstáculos y dificultades que favorecieron el proceso del programa de autoconstrucción implementado por el MVOT – IDR en la ciudad de Rocha en el período 2010-2015.

El motivo de la presentación del trabajo, es poder sistematizar y analizar una experiencia laboral, realizada en la IDR en ese período de tiempo, donde se comienza a implementar el programa de vivienda, siendo una experiencia primaria, de abordaje conjunto con otros técnicos e instituciones, abarcando una población numerosa del departamento.

De inmediato cuando uno comienza a pensar en el tema que nos convoca, me remito a lo planteado por el autor Nahoum: “El problema de la vivienda empieza con el acceso al suelo: que no es posible resolver uno si no se resuelve el otro, y que no tiene sentido hablar de vivienda digna y de derecho a la ciudad si no se habla de acceso al suelo para todos, como derecho humano básico” (2011: 9).

El siguiente trabajo se desarrollará en torno a la siguiente premisa: el acceso al suelo es una cuestión de derechos, algo que debe estar al alcance de las familias más vulneradas con respecto a sus derechos económicos. Por lo tanto, el Estado es garante de su acceso a través de políticas públicas, fundamentalmente para los sectores de mayor vulneración socio económica.

Esta premisa se refleja en una base de datos obtenidos en el trabajo del equipo técnico realizado en la Intendencia Departamental de Rocha en el Área de Vivienda- Programa de autoconstrucción en el período 2010-2015.

El interés de este trabajo es conocer como se accede al suelo urbano, de forma legal e ilegal, como requisito para uno de los programas implementados por la IDR en vivienda y donde desarrolla su vida cotidiana en condiciones de pobreza económica.

Se problematiza el acceso legal e ilegal a la tierra, uno de los factores relevantes para poder ingresar al programa y de esta manera acceder al derecho de una vivienda digna.

Los objetivos de la presente monografía de grado son los explicitados a continuación.

En cuanto al objetivo general:

- Contribuir al análisis de la política habitacional de autoconstrucción en la ciudad de Rocha.

Los objetivos específicos construidos son los siguientes:

- Identificar aciertos, obstáculos y dificultades en el programa de autoconstrucción
- Analizar las formas de acceso y tenencia del suelo urbano de las familias beneficiarias o usuarias del programa y población objetivo que queda por fuera del programa.
- Analizar los resultados del programa en la resolución del acceso a la vivienda en el período 2010-2015.

1) El derecho social a la vivienda

1.1 Derechos Sociales, Ciudadanía y Estado

El concepto de ciudadanía desarrollada por Marshall en 1950, establece una secuencia histórica en la que se van sucediendo tres tipos de derechos, presentados en un desarrollo cronológico: los derechos civiles, políticos y sociales, situando su origen en los siglos XVIII, XIX, y XX respectivamente.

La definición realizada por el autor plantea que: "La ciudadanía es aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica." (Marshall,1967:37)

En dicha cronología de la incorporación de los derechos, Marshall (1967), plantea el desarrollo de la categoría de ciudadanía.

Los derechos civiles están asociados a la protección individual y al desarrollo de la libertad del individuo.

Los derechos políticos están asociados a la toma de decisiones que permiten la participación de la población en lo público, como la elección de los gobernantes de un Estado.

Los derechos sociales refieren al acceso a bienes y servicios de bienestar y a la participación en la vida de una comunidad de referencia.

Estos tres derechos comprenden el estatus moderno de los derechos del ciudadano.

La conformación de la protección alcanzada por cada tipo de derecho es un proceso histórico que se fue construyendo, a partir de luchas y distintas correlaciones de fuerza en el Estado y la sociedad.

Los derechos civiles nos remiten al siglo XVIII, en este momento histórico tenemos el paso de la sociedad feudal a la consolidación del capitalismo. Es a partir del capitalismo que la protección de la propiedad privada se consolida.

Existe una transformación del trabajo de servil al trabajo libre de los varones adultos de la época, ello generó una modificación de las condiciones de subordinación del trabajo

al capital, pero a su vez de garantías jurídicas para los contratos y las relaciones laborales.

En cuanto al momento histórico de surgimiento de los derechos políticos nos remitimos al siglo XIX. En este periodo, antiguos derechos como el voto, se garantizó que llegara a otros sectores de la población hombres adultos inquilinos o arrendatarios con una renta suficiente; anteriormente el voto era restringido solamente a quienes eran propietarios de tierras, cabe destacar que los derechos políticos de las mujeres debemos ubicarlos en el siglo XX.

Es con esta consagración de los derechos políticos, en la que parte de los ciudadanos acceden a nuevos roles como ser elector y/o elegible, nos encontramos frente a una nueva realidad que tiene entre otras consecuencias que, para ser elegibles o gobernantes es imprescindible proponer y brindar bienes o servicios a los electores. Ello, junto al derecho de asociación, que generó la acción política, social y gremial de sectores organizados de la sociedad, tienen su peso para el surgimiento de un nuevo tipo de derecho: los sociales.

Posteriormente al surgimiento de los derechos políticos, a finales del siglo XIX y principalmente al comienzo del XX es que comienza la etapa de gestación de los derechos sociales. El crecimiento de la ciudadanía con la ampliación de los derechos civiles y políticos tuvo muy pocos efectos en la desigualdad social.

Estos derechos refieren a condiciones de bienestar social seguridad social, salud, vivienda, alimentación, y educación para los integrantes de la comunidad.

En relación al surgimiento de los distintos tipos de derechos Midaglia lo relaciona con el desarrollo capitalista y afirma su compatibilidad

Parece evidente que la emergencia del conjunto de derechos constitutivos del status de ciudadano fueron definidos por Marshall en términos de una secuencia lineal e incremental, coincidente con el desarrollo capitalista. Dicha secuencia tiene significación teórica en su trabajo, ya que busca demostrar que la adquisición de esos derechos generadores de igualdad entre los miembros de una comunidad es plenamente compatible con las profundas diferencias engendradas en una sociedad estratificada como la capitalista. En estos términos, el objetivo primordial de las políticas de bienestar no se orienta a reducir las desigualdades entre los sectores sociales; al contrario, pretende tomarlas más tolerables. T. Marshall argumentaba que los servicios de bienestar han tenido escasos impactos redistributivos si se toma en cuenta las transferencias estipuladas entre los estratos sociales, en la medida que los mismos se

diseñaron en base a partidas horizontales (al interior de grupos) más que verticales (entre grupos). En síntesis, la consagración del status de ciudadano, permitió contrarrestar los efectos perniciosos y altamente conflictivos de una sociedad estructurada en clases sociales, inaugurando una ideología igualitarista entre los miembros pertenecientes a una comunidad nacional. (Midaglia 1995:65)

El establecimiento de los derechos sociales exige procesos de negociación, así como la emergencia de nuevos actores políticos y sociales.

Los derechos sociales no están dados para siempre, son producto de una lucha, de una negociación permanente; que sean garantizados para toda o parte de la población depende de los grupos de presión involucrados.

Los derechos sociales son definidos como mínimos por lo tanto no están fijos, ni establecidos de forma normativa, exhaustiva, son establecidos de forma general muchas veces imprecisa; ejemplo contrario a esto son los derechos civiles como el derecho al contrato, a la protección jurídica de la propiedad privada.

Este tipo de derecho se define luego de una negociación por lo tanto no tienen un carácter concreto sino se caracterizan por su variación de acuerdo a las luchas de los diversos actores implicados en el tema.

Los derechos sociales hacen posible cierta distribución y redistribución en la población de ingresos, bienes y servicios y tiene efectos sobre el consumo y las formas asociativas de la sociedad.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948, en la que los Estados parte asumen la obligatoriedad frente a la comunidad internacional en desarrollar mecanismos para cumplir los mismos; los Estados, se obligan a dictar leyes y a proveer recursos económicos para garantizar los derechos a sus ciudadanos.

En este proceso de consagración de los tres tipos de derechos es que el Estado se va conformando, creando instituciones y normativa para dar cumplimiento a estos derechos. Ejemplo de esto es la creación de Ministerios, servicios descentralizados, Corte Electoral, Código Penal, entre otros.

1.2 Sistema de Protección Social, Estado y Políticas Sociales

1.2.1 Definición y caracterización de Políticas Sociales

Marshall (1967) plantea que en los estados modernos, los distintos grupos involucrados para lograr la garantía y el cumplimiento de los derechos sociales, desarrollan y acuerdan en los procesos de negociación, acciones, que garantizan alcanzar ciertas satisfacciones en situaciones conflictivas, con diferentes grupos sociales. Esta expresión no deja visualizar el carácter conflictiva de dicha negociación y concreción, que lleva a Pastorini a establecer la idea de concesión y conquista de los derechos sociales, como expresión derivada del tratamiento del Estado capitalista de la denominada cuestión social. (Pastorini, 2004)

La noción de Cuestión Social a partir de lo expresado por la autora Pastorini (2004), remite en Europa Occidental en la primera mitad del siglo XIX, a la problematización de lo social con el surgimiento del paupersimo (situación de pobreza que mayormente era vivida por los obreros en las fábricas), contrariamente a la generada por la apropiación del excedente por parte de una clase social.

De este modo la cuestión social es entendida como contradicción, conflicto, problematización, destacando la desigualdad entre clases sociales,

es en las diferentes etapas del capitalismo, y, por lo tanto, diferentes respuestas dadas a ella por parte de la sociedad a lo largo de la historia, sin embargo, se han mantenido los elementos de búsqueda de la estabilidad y mantenimiento del orden establecido, la preocupación por la reproducción de los antagonismos y contradicciones capitalistas, y de la legitimidad social, como denominador común entre esas diferentes versiones (Pastorini, 2004:12)

Castel plantea:

La cuestión social es 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, para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia (1997:20)

Las problemáticas que emergen de particularizar algunas expresiones de la cuestión social, conllevan a desarrollar diversas estrategias y surgimiento o cambios en las instituciones, en diversos momentos históricos, con el fin de dar respuesta a estas cuestiones.

Siguiendo con Castel “la respuesta a esta cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover su integración”. (Castel, 1997: 20)

Uno de los dispositivos para atender la cuestión social, en este caso en torno a la vivienda son las políticas sociales y programas de vivienda.

Los diferentes Estados desarrollan políticas públicas para el cumplimiento de los derechos humanos anteriormente mencionados; una categoría particular de las mismas son las políticas que desarrollan acciones en el campo de lo social.

Los estados comienzan a desarrollar Políticas Sociales; “cuando hablamos de política social, estamos haciendo referencia a aquellas modernas funciones del Estado capitalista de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía”. (Pereira, 2000: 149)

Cuando los Estados reconocen la pobreza como un problema social, se crean las condiciones para el desarrollo de mecanismos institucionales de protección social, conocidos como estados de Bienestar Social (Fleury: 2000)

Los diversos grupos y sus capacidades de negociación logran conquistas diferenciadas. En la clasificación realizada del sistema de protección social en América Latina, Filgueira plantea que entre los países que se encuentran con un “sistema de protección de universalismo estratificado” esta Uruguay; debido a que el sistema social de nuestro país cubre a la mayoría de la población; siendo que los beneficios de este sistema son para diferentes grupos, planteando que “responden a intereses corporativos”. Por este motivo la población que no accede al mercado laboral de manera formal queda excluida de la protección brindada por la seguridad social. (Filgueira: 1998).

Cuando nos referimos a la población a la cual están orientadas las políticas sociales hablamos de políticas universales o focalizadas

Las políticas universales pueden ser selectivas dirigidas a una población por ejemplo el Plan Ceibal, el cual se dirige a todos los niños uruguayos de la educación pública; y las no selectivas se refiere a cuando su destino es para toda la población de un Estado.

Las políticas focalizadas apuntan a atender a un grupo social que se encuentra en situación de vulnerabilidad social. Se identifican grupos sociales afectados por carencias extremas y se dirigen acciones exclusivas para atenuarlas (Baraibar: 2003).

En cuanto a la atención de los problemas sociales por parte del Estado, se trata a los mismos parcializándolos, fragmentándolos, no se atiende la desigualdad en forma global. Por ejemplo, si tomamos en cuenta el problema del acceso a la vivienda, no se aborda el mismo como un problema que remite a otras necesidades no resueltas, como la falta de ingreso o trabajo, sostenes o instituciones o programas no desplegados en el territorio. El problema de acceso a la vivienda para su resolución, implica para la población de bajos ingresos, la inclusión en el mercado formal de trabajo; el acceso a un asesoramiento jurídico, a la alimentación adecuada, el acceso a servicios públicos como luz y agua, es decir la resolución de otras cuestiones sociales para el logro de una vida cotidiana digna.

En el desarrollo de políticas sociales focalizadas surgen determinadas interrogantes en cuanto a sus alcances.

El hecho de que la focalización no sea una estrategia que se agregue a la universalidad, o su pretensión en el acceso a bienes y servicios sociales, sino parte de una orientada al abandono del componente universalista y su reemplazo por el componente liberal o residual, implica la creciente pérdida de calidad de derecho de la protección social. (Baraibar, 2003:1).

Teniendo en cuenta lo anterior a las que hacemos referencia en el presente trabajo, son los diferentes planes de vivienda implementados por el Estado.

2. Las Políticas de Vivienda en el Uruguay

2.1 El problema de la vivienda

La vivienda es uno de los satisfactores imprescindibles para la vida humana y tiene efectos sobre otras necesidades.

"La vivienda en sí no es sólo una necesidad material de techo, es también una necesidad psico - física y cultural indispensable para el desarrollo pleno de las personas" (Katzman.1988: 20).

Como menciona Machado (2003) en su Tesis de Maestría, la vivienda es un satisfactor de las necesidades humanas; siendo el mismo reconocido por nuestra Constitución de la República como un derecho, en el artículo 45 de la misma.

Nuestra Constitución incluye el concepto de “vivienda decorosa”, lo cual podemos pensar en una vivienda que dignifique y sea el potencializador de la satisfacción de otras necesidades y derechos.

La vivienda de interés social, además de satisfacer una de las necesidades básicas (protección y subsistencia), es el espacio indispensable para la reproducción de la fuerza de trabajo. El ingreso que perciben estas familias, ya sea en forma de salario u otros, debería cubrir las necesidades básicas para su reproducción social. Esta imposibilidad, coloca el acceso a la vivienda como contradicción del sistema capitalista, que está inmerso en una contradicción mayor, que es considerar el suelo, sustento físico de la vivienda como mercancía, cuando no es resultado de la producción. (Machado 2002: 36).

En el proceso de acceso y permanencia en la vivienda participan los propios habitantes, el Estado y el mercado. Primando este último, debido a su carácter mercantil en un sistema capitalista, en el cual prima el valor de cambio y no de uso.

Aunque existe el reconocimiento social de la vivienda como necesidad, y el acceso a la misma constituye un derecho incluido en aquellos que conforman la categoría de ciudadanía, la vivienda es una mercancía que reúne además en su valor, el relativo al de la renta de la tierra urbana. La rentabilidad del capital privado en esta área, que conforma con los propietarios de la tierra y el sector privado de la construcción el mercado inmobiliario, resulta el mayor impedimento para que se produzca vivienda de interés social y por lo tanto deviene inaccesible para la mayoría de la población. (Grillo et al, 1995: 25)

En el precio de la vivienda incide en forma directa el valor del suelo urbano y ello hace inaccesible para muchas familias su satisfacción, lo cual genera una nueva situación de vulnerabilidad, siendo fundamental la injerencia del Estado con los diferentes Programas de Vivienda, teniendo en cuenta las características de la población y el territorio.

“El acceso de las clases populares a la vivienda presenta límites de carácter estructural, de modo que la escasez de viviendas expresa el nivel de desigualdad del sistema actual” (Machado 2002: 39) y es la renta del suelo lo que configura la ubicación de la población en las ciudades.

2.2 Proceso histórico en la orientación de la política habitacional:

Siguiendo la periodización presentada por Altair Magri (2013) la misma plantea cinco períodos en los cuales se incorporaron elementos claves que marcaron la orientación de las políticas sociales habitacionales en el país.

El primer período se ubica entre fines siglo XIX y dos primeras décadas del siglo XX, en este momento en los cuales se debate ideas de filantropía e higienismo, se sustenta el rol del Estado en la cuestión de la vivienda popular basado en estas dos grandes líneas de pensamiento

El acceso a la vivienda en este período por la población empobrecida económicamente se caracterizó por el alquiler y la venta con las condiciones que establecía el mercado y con la única protección que establecía el código civil. La oferta inmobiliaria creció y estuvo compuesta por un aumento de los conventillos, cuartos de alquiler, como propuesta habitacional para los trabajadores e inmigrantes. Las condiciones habitacionales insalubres de los mismos, el hacinamiento lleva a que a partir de la influencia de las ideas del higienismo, el Estado comienza a regular la higiene de las habitaciones y comienza a controlar las costumbres de sus habitantes.

En un segundo período comprendido en los años 1920 y 1960 la autora nos plantea que la vivienda forma parte de la agenda del bienestar colectivo teniendo el Estado un papel en esta inclusión.

Es en este período que la política pública responde a algunos sectores con mayor capacidad de presión

En el tercer período de 1960 a 1990 es donde “el pensamiento racionalista se cruza con la orientación al bienestar tradicional practicado en décadas anteriores y las nuevas ideas liberales de contracción del estado a favor del mercado”, tiene como hitos la Ley 13728 Plan Nacional de Vivienda de 1968 y el proceso de liberalización que se inicia con la dictadura militar en 1974. (Magri: 2013: 74).

En el año 1968 surgen programas como Mevir y tenemos el auge del cooperativismo de vivienda promovido fundamentalmente por la Ley 13728 a partir de tres experiencias piloto.

En el cuarto período entre el 1991 y el 2004 existe una reforma radical con respecto a la anterior visión del Estado, en la política habitacional se pasa a un modelo estratificado por el ingreso de la familia, disminuyendo el Estado su rol de constructor.

Es en este período que se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el cual atiende a los sectores de ingresos bajos y medios (inferiores a 60 Unidades Reajustables), mientras el BHU atiende a los sectores de ingresos mayores. En este período tenemos un mayor número de asentamientos irregulares, no sólo por la escasez de políticas habitacionales sino por los cambios en el mundo del trabajo y la pérdida de salario real para amplios sectores que viven de su trabajo.

En este aspecto se crea en 1999 con fondos del BID el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares -PIAI- para atender la precariedad habitacional en terrenos públicos.

En un quinto período que comienza en el 2005 la autora plantea que las ideas progresistas fundamentan una nueva organización y funciones para el sector vivienda, como lo es el rol del Estado en la provisión de vivienda con carácter de interés social.

Si bien el primer período 2005-2009 fue de una reorganización de las políticas habitacionales, en la que surgen un grupo de nuevos programas o reformulación de otros, se dio un cambio institucional, reduciendo el BHU a los créditos a personas físicas y creando la Agencia Nacional de Vivienda - ANV, como órgano ejecutor.

A partir del 2010 se amplía la oferta pública con un incentivo fuerte al cooperativismo de vivienda, con continuidades de MEVIR y viviendas para pasivos, así como la regularización de asentamientos, a partir ahora del Programa Mejoramiento de Barrios - PMB (ex PIAI). También se desarrollan programas de acceso a través de la autoconstrucción, compra de vivienda usada, construcción de conjuntos habitacionales nuevos y políticas de arrendamiento y de mejora del stock habitacional.

En ese mismo año se decreta la Emergencia Habitacional y se crea el Programa Juntos de Integración socio-habitacional para atender la precariedad habitacional junto a el PMB y el Plan Nacional de Relocalizaciones.

2.3 Políticas habitacionales y sus destinatarios: universales, focalizadas o público meta.

El desarrollo histórico, aunque breve, ha mostrado que la política habitacional ha sido una constante, pero con escasa cobertura, siendo de pretensión universal pero de alcance limitado.

Las políticas focalizadas atienden a un grupo social que se encuentra en situación de vulnerabilidad social; se identifican grupos sociales afectados por carencias extremas y se dirigen acciones exclusivas para atenuarlas (Baraibar: 1999)

Las políticas habitacionales pueden ser focalizadas o tener una inscripción amplia con su destino final en un público meta, en ambos casos el acceso a las mismas es estratificado a partir de los ingresos de las familias.

Es decir las acciones del estado en el sector vivienda tienen diferentes orientaciones por lo tanto se desarrollan diferentes concepciones de la vivienda y su acceso.

Estos conceptos de vivienda, que estratifican la demanda, se basan en los ingresos de los destinatarios de la política.

Teniendo en cuenta lo anterior es que nos enfocamos en el Programa destinado a la población de menores ingresos económicos y de mayor vulnerabilidad social.

2.4 Plan Quinquenal 2010 a 2015: Convenios con Intendencias Departamentales

A través del presente trabajo se busca estudiar la territorialización de los convenios del MVOTMA con las Intendencias Departamentales; en este caso con la IDR y sus peculiaridades.

Con motivo de esto, los lineamientos generales del convenio, están explicitados en el Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014:

La demanda de vivienda desde los territorios se ha construido desde varias miradas, la visión y las necesidades de los gobiernos departamentales y los nóveles municipios, las percepciones desde las instituciones estatales que prestan servicios a la población y se nuclean en las Mesas interinstitucionales, la agenda de la sociedad civil de cada localidad y la reconstrucción de la demanda puntual de ciudadanos que llegan a las Oficinas Locales del MVOTMA. Con la finalidad de atender la dimensión de la política pública en su relación con los territorios, en el marco del Plan Quinquenal se han elaborado diferentes alternativas para responder a la diversidad territorial y a la heterogeneidad de sus realidades poblacionales. Esta dimensión se ha efectivizado en convenios con las Intendencias y en proyectos con las Mesas Interinstitucionales y los municipios, en tanto instituciones que desarrollan su accionar en localizaciones concretas, con un nivel de cercanía y conocimiento de la realidad que se torna privilegiado a la hora de definir la respuesta más adecuada a la población, particularmente a los sectores de pobreza. Se intentó combinar las definiciones de política pública y la diversidad de instrumentos, enmarcadas en el Plan Quinquenal de Vivienda con la especificidad de las realidades locales. Respecto a los convenios con las Intendencias se trabajó en una gestión asociada, en diferentes tipos de programa, de acceso a vivienda nueva (en el Plan Nacional de Relocalización, en lotes con servicios y en autoconstrucción en predios públicos) y en programas de mejora del stock (préstamos de rehabilitación urbana y mejora de condiciones habitacionales). En los distintos programas de acceso a vivienda nueva, el formato general de los convenios implicó que la Intendencia aportará la tierra con servicios y la gestión de la obra, el MVOTMA los materiales y la asistencia técnica, y ambos organismos conformarán una comisión de seguimiento, para la cogestión del programa, en algunos casos integrada también por los participantes...En los programas de mejora del stock se trabajó en dos líneas, una que apuntó a la recuperación de centralidades urbanas y otra que se focalizó en la mejora de las condiciones habitacionales de la población más vulnerable, en periferias críticas. Respecto a los proyectos que surgieron en el marco de las Mesas Interinstitucionales, la diversidad ha sido aún mayor, pues incorpora la participación con mayor o menor intensidad del conjunto de los actores institucionales locales y las posibilidades concretas de gestión articulada...Las acciones asociadas a actores locales buscaron aportar en los territorios que conforman nuestro país, respuestas adecuadas a las diversas realidades con sus fortalezas y debilidades, en clave de inclusión socio-territorial y desarrollo sustentable. Más allá de los logros obtenidos o las metas cumplidas, destacamos tanto para los actores locales, como para el propio Ministerio los

aprendizajes con respecto a la gestión asociada y a la concreción de la interinstitucionalidad descentralizada. (MVOTMA: 2010: 24)

La territorialización del presente convenio implica un trabajo en conjunto con actores locales, que permitan una mayor atención de las necesidades de la población, así como el aporte de especificidades y características del territorio; que jugarán un factor preponderante en la ejecución del programa.

El trabajo a partir de las Mesas Interinstitucionales permite la coordinación, seguimiento y monitoreo con distintos actores locales e institucionales de lo que sucede en el proceso y la dinámica desarrollada en el territorio.

2.5 Programa de autoconstrucción en Uruguay 2010 – 2015 en la ciudad de Rocha

El período tomado de estudio, contó con resultados positivos en cuanto a cantidad de viviendas producidas y a las mejoras en las condiciones generales de los beneficiarios, en el territorio a estudiar.

La política habitacional denominada, de autoconstrucción, implementada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, para atender a la población de bajos ingresos, se caracteriza por exigir como requisito ser propietario de la tierra y debe la familia tener ingresos formales.

Estos requisitos difieren de los solicitados en el Programa de Autoconstrucción de la IDR, la cual realizó un convenio con el Ministerio de Vivienda, a través de la transferencia monetaria, sumando fondos propios de Intendencia a este programa; lo cual genera una particularidad en el mismo.

Los destinatarios de este Programa son familias en situación de vulnerabilidad; siendo los criterios tomados por la Dirección Política del momento, los siguientes:

- En cuanto a los ingresos, se priorizaron a las familias con bajos ingresos económicos, procedentes de trabajos formales o zafrales, destinatarios de prestaciones sociales como AFAM, pensiones por invalidez, jubilaciones o pensiones de bajos ingresos.

- En lo que respecta a la tenencia de la tierra, los requisitos tomados en cuenta fueron ser propietarios, comodatarios, derechos posesorios, sucesiones, donaciones y declaraciones juradas de vecinos de vivir en el terreno con un tiempo mayor de 30 años corroborado a través del área jurídica de la Intendencia.
- Sumado a esto no existe la exigencia de contraprestación económica del pago de los materiales.

Los requisitos, fueron definidos y escritos por un trabajo en conjunto de técnicos la IDR; Dirección de Promoción Social y Programa de Vivienda IDR – MVOTMA, con fecha junio de 2015.

La exigencia mayor era la autoconstrucción por parte de la familia solicitante; en los casos de adultos mayores, discapacitados u otros que presentaran dificultades en el momento de la construcción, se utilizaba el apoyo de una cuadrilla del Programa de la IDR.

La política habitacional de autoconstrucción desde su gestión, plantea como primer paso el acceso a la tierra de forma individual y legal.

Este acceso legal al terreno, implica ya poseerlo por tenencia en propiedad individual o de la familia. Al realizarlo a través del mercado inmobiliario a través del proceso de la oferta y la demanda; el individuo o el grupo familiar requiere “negociar” con el mercado sin intervención del Estado para acceder a un bien como lo es un terreno, el suelo urbano.

Negociación, en términos desiguales, en cuanto a se establecen condiciones de pago en base a intereses de las partes, por ejemplo incluir como parte del pago una moto u otros bienes, tiempos extremadamente largos en el pago, lo que le aumenta los costos de financiación.

En esta negociación, sin intervención del Estado, implica para los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social, una desventaja a la hora de acceder al bien.

Esta política coloca en el acceso al suelo y a la vivienda, una disyuntiva que será analizada más adelante, que está vinculada a la relación entre mercado, Estado y la sociedad, en este caso las personas y familias, en la provisión del bien. En este sentido

es importante problematizar los procesos de mercantilización o de desmercantilización que con lleva la acción del Estado en torno al suelo urbano.

El estado interviene principalmente con políticas sanitarias y de urbanización.

En lo que respecta a los que si acceden a la tenencia legal de la tierra, por ejemplo a través de un comodato de por vida, llevando a residir en un mismo terreno a diferentes generaciones; realizándose varias construcciones de grupos familiares en un mismo terreno de pequeñas dimensiones, generando cierta conflictividad vincular, muchas veces favorecido por este hacinamiento predial que provoca problemas de convivencia entre diferentes generaciones.

Luego de cumplido este requisito de ingreso al programa de vivienda, el Equipo Técnico, evalúa y define luego de un diagnóstico de la situación familiar, la modalidad de construcción; la cual puede ser de autoconstrucción, en la medida que la familia cuente con conocimientos de albañilería.

En el escenario de que los integrantes no cuenten con estos conocimientos o no los puedan adquirir por aspectos intelectuales o físicos, o por cantidad de integrantes del grupo familiar requieren en el mejor de los casos apoyo de redes familiares o en otro de los escenarios contratar a trabajadores para la obra, que generalmente se hace de manera informal, sin protección social.

Por ejemplo, tenemos el caso de una beneficiaria del programa que tiene cuatro hijos a cargo, destinando el dinero obtenido de una prestación social, brindada por la IDR, como la beca estudiantil y parte del Plan de equidad para pagar los jornales de un vecino que la ayuda a construir. Información extraída de la entrevista realizada a una vecina, en barrio de la periferia, ciudad de Rocha, en el año 2015.

Otra situación particular es la de una solicitante que se desempeñaba vendiendo leche en el barrio, tenía dos vacas y decide vender una para poder pagar parte del terreno para edificar; logrando irse del terreno de los padres, en el cual ya habían construido otros hermanos con el mismo programa; siendo un ejemplo de poder desvincularse del hacinamiento que había en el predio familiar. Información extraída de la entrevista realizada a una vecina, en barrio de la periferia, ciudad de Rocha, en el año 2015.

Un aspecto importante es que la adquisición de los materiales y algunas herramientas para la construcción, son brindadas por la IDR y utilizadas por la familia en la construcción.

3) Vivienda y acceso a la tierra en el programa de autoconstrucción MVTOMA-IDR en la ciudad de Rocha (2010-2015)

3.1 Vivienda y acceso a la tierra

La vivienda y el acceso a la tierra como una categoría de análisis en el presente trabajo, implica reconocer el mercado de la tierra urbana, la compra del terreno, la venta a plazos, el valor de la tierra, la calidad, la cartera de tierra y las diferentes estrategias de autoconstrucción.

Para ello se parte de una sistematización realizada en el Programa de autoconstrucción de la Intendencia Departamental de Rocha de notas de campo tomadas en las intervenciones realizadas.

El programa de autoconstrucción se enmarca dentro de la Dirección General de Promoción Social de la IDR el mismo tiene como objetivo general contribuir a la erradicación de la vivienda precaria del departamento, desarrollando estrategias que contribuyan a garantizar y efectivizar el derecho a una vivienda digna para mejorar las condiciones materiales de vida de la población más vulnerable de la sociedad.

El objetivo específico del programa fue resolver el acceso a la vivienda y mejorar las condiciones habitacionales de las familias que se encuentran viviendo en contextos de pobreza y vulnerabilidad social del departamento de Rocha.

El programa se enfoca en la población en situación de extrema vulnerabilidad habitacional y social priorizando mujeres jefas de hogar con hijos a cargo, en su inicio se fijó como meta 376 familias (convenio entre MVOTMA, IDR año 2011),; teniendo en cuenta los diagnósticos de situación de las familias presentadas.

La vulnerabilidad habitacional hace referencia a aquellas familias que residen principalmente en la zona de la periferia de la ciudad, en la cual el acceso a los servicios básicos es limitado y donde las condiciones generales de la vivienda se encuentran deterioradas. La situación de hacinamiento es una constante en la mayoría de las familias, estableciendo un promedio de una habitación por familia utilizada para

dormir. En cuanto a aspectos sanitarios y de hábitat, un alto porcentaje no cuenta con baño ni acceso al saneamiento.

En lo que respecta a la vulnerabilidad social cabe destacar son familias que acceden al mercado laboral de manera informal, zafral y con ingresos que no superan la UBP (Unidad Básica de Prestación, establecida por el MEF) per cápita; donde los ingresos estables son los obtenidos por prestaciones sociales brindadas por el Estado como Plan de Equidad, Pensiones por invalidez; con nivel educativo máximo de primaria completa, las redes de apoyo y contención se visualizan escasas, inexistentes o en condiciones de extrema vulnerabilidad.

A continuación, se explicitan las categorías que permiten el análisis de las características de la población atendida así como modalidades de intervención.

Se profundiza en la caracterización de los diversos arreglos familiares para desarrollar distintas variables explicativas.

La primera variable de análisis es el sexo de la población atendida.

El impacto de las intervenciones en cuanto a modificaciones en las condiciones materiales de vida es en 1325 personas de las cuales 708 son mujeres y 617 son varones.

Una segunda variable de análisis para el estudio de la población es el tipo de arreglo familiar destinatario del programa.

En lo que refiere al tipo de arreglo familiar nos encontramos con que el 29 % de los hogares son monoparentales con jefatura femenina e hijos a cargo, tan solo el 1 % son monoparentales con jefatura masculina e hijos a cargo. El 42 % de la población atendida se compone de hogares biparentales con hijos, en tanto que el 3 % son biparentales sin hijos. En cuanto a hogares de tipo extendido representan un 14% y un 11% lo son hogares unipersonales compuestos por adultos mayores en situación de extrema vulnerabilidad.

La tercera variable utilizada para analizar la población es la edad de los integrantes de la familia. Esta clasificación se realizó en tres tramos etarios; un primer tramo compuesto por 674 niños y niñas y adolescentes hasta 18 años, un segundo tramo formado por 571 adultos entre 18 y 65 años y un tercer tramo integrados por 53 adultos mayores.

Estos datos dan cuenta de la infantilización y feminización de las situaciones de pobreza y la incidencia que tiene el género y sus dificultades en acceder a una vivienda digna.

“... la necesidad de reconocer que hombres y mujeres sufren la pobreza de manera diferente, y que el género es un factor, como la edad, la etnia y la ubicación geográfica, entre otros, que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla.” (CEPAL, 2004:52).

Una cuarta variable de análisis refiere al empleo e ingresos.

El acceso al mercado laboral por parte de los destinatarios del programa se caracteriza por ser informal accediendo 355 personas de esta forma mientras que de manera formal acceden 47.

Los ingresos del 68 % de las familias se caracterizan por ser menos de UBP (\$ 2598) en tanto que el 32% restante percibe más de una UBP per cápita, para la solvencia familiar, mostrando que son sectores empobrecidos de la economía informal.

La quinta variable de análisis refiere a prestaciones estatales, donde el 94 % de las familias atendidas perciben algún tipo de prestación social brindada por el Estado como AFAM y pensiones por invalidez entre otras, lo cual refuerza los conceptos vertidos con anterioridad sobre la participación de esta población en el mercado informal y de mínimos ingresos.

La sexta variable se encuentra enmarcada en el tema salud.

En lo que respecta a presencia de patologías graves 31 integrantes de las diferentes familias se encuentran afectados por las mismas.

La última variable de análisis refiere a los riesgos habitacionales tomados en cuenta para comenzar la intervención.

En cuanto a los riesgos habitacionales presentados en las intervenciones realizadas, encontramos tres categorías de discriminación: riesgos sanitarios, condiciones de hacinamiento y problemas edilicios. De la totalidad de las intervenciones, algunos hogares presentan una categoría, siendo el 14% viviendas en riesgo sanitario, el 15 % de las familias residen en condiciones de hacinamiento y el 28 % son viviendas que tenían problemas edilicios. Cabe mencionar que el 5 % de los hogares comparten las tres categorías, mientras que el resto presentan otros cruces como

el 6% responden a necesidades sanitarias y de hacinamiento, el 23 % sanitario edilicio y por último el 9 % a necesidades edilicias y de hacinamiento.

La intervención se caracteriza por ser una construcción total de la vivienda, construyendo 36 ó 24 metros cuadrados dependiendo de la demanda o la realización de refacciones puntuales o mitigación de las condiciones de confort de la vivienda.

Las modalidades de ejecución dependen de los inscritos en el Programa y sus características, por lo cual uno es la realización de la autoconstrucción por la propia familia a la cuales se le otorga los materiales. En las situaciones que la familia no pueda construir por autoconstrucción por parte de la IDR; como por ejemplo situaciones de adultos mayores, discapacitados o situaciones que en el proceso de construcción de la obra se evalúe el apoyo debido a dificultades en el proceso de construcción, se instrumentó la construcción a través de pequeñas empresas; lo que se contrató tres empresas con cuatro trabajadores a través de una licitación pública.

Mercado de la tierra urbana:

En las ciudades del interior del país el mercado de la tierra urbana, forma parte de una actividad económica estandarizada, de la cual participan empresas inmobiliarias y un mínimo de propietarios con un número importante de terrenos para la venta.

Las familias, no poseedoras del suelo para construir participan del programa mediante la compraventa o a la posesión a partir de la transacción individual con un propietario el cual establece división sin fraccionamiento legal, modalidad de pago, monto y cláusulas por las cuales cae el contrato.

Estos contratos se caracterizan por ser montos muy elevados sin relación al valor real del terreno por su ubicación, acceso a servicios, tiempo de pago; se paga aproximadamente en diez años y si el atraso es de dos meses pierde los beneficios del compromiso realizado. Se adjunta un comodato con este ejemplo de cláusula.

La forma en la cual acceden a la tierra las familias más vulnerables se repiten en cuanto a procedimiento de pago, regularización de la tenencia legal, ubicación geográfica y acceso a servicios.

Los terrenos se ubican en barrios muy alejados, principalmente en el último cinturón de la ciudad, siendo ejemplificado en el siguiente mapa con la ubicación de las intervenciones en vivienda en la capital departamental de Rocha, las cuales están individualizadas a través de un punto verde. La zona delimitada al interior al color amarillo corresponde a el centro de la ciudad mientras que el resto corresponde a la periferia de la ciudad incorporando barrio en reciente formación.



A través del mapeo, en el cual encontramos que las intervenciones se concentran en el anillo periférico de la ciudad nos manifiesta y nos dan cuenta en el plano territorial de las desigualdades sociales en el acceso a el territorio.

Concentrándose las desigualdades que son producto de la acción del mercado y la selección que opera a nivel del mercado laboral, repercuten fuertemente en los desarrollos geográficos desiguales.

De acuerdo a Harvey el sistema capitalista ha generado espacios geográficos desiguales

(...) es vital reconocer que las re-estructuraciones y re-ordenamientos geográficos, las estrategias espaciales y los elementos geopolíticos, los desarrollos geográficos desiguales, son aspectos vitales para la acumulación de capital y la dinámica de la luchas de clases (Harvey, 2005: 46).

En este punto es importante tener en cuenta lo manifestado por Bonduki y Rolnik, cuando plantean que: “El proceso de obtención de la casa propia que comienza con la compra del lote está marcado por constantes y prolongados sacrificios de los trabajadores e inciden necesariamente en su desgaste” (Bonduki y Rolnik, 1975: 55).

Situación que se asemeja a lo ya manifestado con anterioridad y que implica una sobrecarga más para las familias de mayor vulnerabilidad.

Retomando el concepto de ciudadanía desarrollado por Marshall, podemos vincular territorio y ciudadanía, afirmando que el lugar que se ocupa en el territorio, permite un acceso diferencial a bienes y servicios, lo cual tiene estrecha relación con las posibilidades de ejercer derechos de ciudadanía, por lo tanto los que viven en territorios periféricos sin servicios ni infraestructura alejados de el centro de la ciudad, viven procesos de exclusión, inequidad y desigualdad social. Muchas veces la tenencia irregular de la tierra, los coloca en una situación de desventaja y limitación al reclamar los derechos como ciudadanos, se da lo que Bentura (2001) llama ciudadanía invertida.

La cuestión social y la cuestión urbana se relacionan, afectando las posibilidades del ejercicio pleno de ciudadanía, vulnerando no solo el derecho a acceder a una vivienda sino que también el derecho a pertenecer, a participar y apropiarse del espacio social en el cual se encuentran bienes, servicios y lugares de participación que la ciudad dispone.

La política de vivienda y de acceso al suelo urbano juega un papel preponderante, contribuyendo en muchos casos a procesos de segregación territorial,

debido a que no permite el acceso y construcción en el suelo urbano de la ciudad con servicios y segregando de los sectores que habitan zonas privilegiadas.

Se visualizan en el territorio, en el programa estudiado, la diferente localización de las clases sociales en la ciudad. Históricamente los sectores más pobres económicamente de la sociedad, han residido en espacios urbanos que no cuentan con los servicios básicos para el desarrollo de la vida cotidiana, consecuencia de la renta del suelo.

La intervención profesional en contextos sociales que se caracterizan por ser parte de un espacio urbano que se encuentra excluido del resto de la ciudad, implica contribuir a desarrollar prácticas de participación, promover el reconocimiento como ciudadanos en la defensa de sus derechos.

Compra del Terreno

La compra del terreno se enmarca en el ingreso al programa de autoconstrucción.

Los mecanismos de venta son variados coexistiendo formas muy antiguas con algunas regularizadas. Un ejemplo de esto es la firma de un boleto de compra venta, el cual da cuenta de la transacción pero no se encuentra regularizado y por lo tanto no se toma como válido para el programa de vivienda, o derechos posesorios sin inscripción en el juzgado

Otra de las formas es la compra de derechos posesorios caracterizándose por ser de pocos años de posesión. Además de esto sin estar inscriptos en el juzgado para que luego se realice juicio y se obtenga sentencia de titular del bien.

Venta a plazos:

En las situaciones en las que la familia está comprando el terreno; el tiempo de la compraventa es en 10 años aproximadamente, según lo observado en los registros, con cláusulas poco flexibles.

Se observa en las promesas de compra-venta de las familias atendidas por el Programa, como característica común, el establecimiento de una cláusula de que se rescinde la compraventa si no se pagan dos meses seguidos y en la cual se establece que

pasado dicho período el comprador pierde el terreno y los importes abonados. Lo que configura un potencial fuente de riesgos, en una población que accede al mercado laboral de manera informal y precaria.

Desde la experiencia surge que se destina para el pago de la cuota el único ingreso estable el cual es obtenido a través de una prestación brindada por el Estado como lo es AFAM o la beca de fondo solidario municipal para estudiantes de educación media.

Frente a emergencias laborales, de salud u otras, puede verse interrumpido el pago de las cuotas del terreno, quedando el grupo familiar sujeto a la buena voluntad, flexibilidad y tolerancia del acreedor frente al retraso.

Esta situación se pudo observar en algunas familias que accedieron al programa de vivienda, perdiendo el terreno y la vivienda en algunos casos; en otros tenemos familias que presentan en el plazo de espera título de más de un terreno, perdiendo lo abonado en cada terreno y presentando dificultades para poder pagar la totalidad.

Clichevsky señala

la elevada deserción de los compradores se constituye en una fuente planificada de beneficios adicionales para los vendedores, pues venden varias veces la misma tierra. Para los damnificados, en cambio, constituye un doloroso fracaso, un desencanto personal, un golpe duro a una estrategia de vida cuyos caminos, entre otros logros, pasan por tener un lugar digno donde vivir (Clichevsky, 1975, 8)

La situación de pérdida del terreno es más compleja cuando se combina con la construcción de la vivienda.

La imposibilidad de negociación, debido a la desigualdad en la situación de base, solo permite al comprador, en este ejemplo el solicitante del Programa de vivienda, aceptar todo lo planteado por el propietario vendedor, por lo cual se considera que habría que intervenir desde otros sectores para que esto no suceda.

Teniendo en cuenta lo mencionado, el establecimiento de los derechos sociales exige procesos de negociación y de regulación estatal así como la emergencia de nuevos actores políticos y sociales. Lo cual conduce a pensar en un nuevo rol desde el Estado en lo que respecta a esta parte del proceso.

Quienes no tienen la tierra, no tienen capacidad de negociación, de lucha, necesitan de intermediarios, lo que cabría preguntarse cuál o cuáles son los actores implicados en el tema, que acuerdos habría que realizar, que políticas focalizadas habría que pensar para poder empoderar a los más vulnerables.

La financiación del precio del terreno en cuotas que van de siete a diez años, se ha observado como común denominador en la forma de acceso al terreno, lo cual suma un valor total del terreno mucho mayor que el real o el valor contado o en una financiación menor, llegando a triplicar su valor.

Los terrenos se caracterizan por ubicarse geográficamente en la periferia de la ciudad, en barrios que se están formando, siendo por ello de menor costo.

En relación a lo mencionado con anterioridad, Machado manifiesta:

Concomitantemente, el desarrollo del capitalismo genera también, una significativa expansión urbana, ligado a un proceso que surge tiempo atrás y que convierte al territorio de la ciudad en fuente de ganancia mediante la especulación con la tierra (Machado, 2002; 16).

Las formas de reproducción social, a bajo costos, como son las viviendas precarias, la ubicación en áreas alejadas o inedificables son formas admitidas de mantenimiento de grandes contingentes, que de otra forma no es posible su reproducción biológica y material. (Machado, 2002; 49).

Reconocer el acceso al suelo como un derecho, subsidiándolo a aquel que no tiene posibilidades económicas de satisfacer su necesidad de una manera adecuada. Y eso es responsabilidad del Estado, en particular en nuestro país del MVOT y los gobiernos departamentales y la herramienta para lograrlo es el funcionamiento efectivo de carteras de tierras departamentales y nacionales (González: 2011).

Modalidad de Autoconstrucción

La autoconstrucción está sostenida en la colaboración de todos los miembros de la familia directa o indirectamente adjudicándose tareas a partir de una división de género principalmente.

En los hogares biparentales o extendidos, se da un proceso de construcción que es principalmente atribuido a los varones y el proceso de búsqueda de soluciones habitacionales, solicitud de materiales, trámites ante la IDR es realizado por las mujeres. Lo cual constituye una distribución de roles y tareas que implican una división sexual

del trabajo, e implica claramente una división de tareas reproductivas en el caso de la mujer y tareas productivas en el caso del hombre. Esta división sexual del trabajo implica, que los integrantes de la familia, tienen expectativas diferentes sobre las tareas que pueden desempeñar mujeres y varones, lo cual se traduce en desigualdades que operan en diferentes niveles y en diferentes esferas.

Estrategias de autoconstrucción

La estrategia se basa en reducir al máximo los gastos para pagar la cuota del terreno.

Los participantes del proceso de autoconstrucción son en su mayoría varones, ayudados por familiares o amigos, destinando sus horas libres a la autoconstrucción.

3.2 Vulnerabilidad social

La definición del programa de que la familia tiene que estar en situación de vulnerabilidad, amerita su definición. Entendiendo que la vulnerabilidad no es un término estático y que un individuo puede encontrarse en diferentes situaciones de vulnerabilidad es que utilizamos este concepto para aproximarnos a comprender la realidad.

Castel en su enfoque expresa:

Existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que “cubren” a un individuo ante los riesgos de la existencia. De allí la posibilidad de construir lo que yo llamaría metafóricamente “zonas” de cohesión social. Entonces la asociación “trabajo estable/inserción relacional sólida” caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o más bien como trataré de demostrarlo la desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad (Castel: 1997, 15).

Según Castel se identifica un deterioro en los soportes que ofrecen las redes de sociabilidad y la comunidad de origen o en la cual se habita y de la precarización de la situación laboral; lo cual se puede observar en la imposibilidad de acceso al suelo de la cual veníamos trabajando.

Teniendo en cuenta lo anterior es central la relación de los individuos con el trabajo –o la ausencia de esa relación; por lo cual esta participación o la ausencia de ella determinan el acceso o no acceso al mercado de la tierra.

Castel no concibe sólo el trabajo en tanto una relación técnica de producción, sino como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social.

La vulnerabilidad se expresa también en la exclusión en algunas esferas e inclusión en otras; quedando en el tema en cuestión, la exclusión en el mercado de tierra o los recursos para su acceso, por ende al Programa de autoconstrucción.

No se llega a la situación de exclusión desde la inclusión, sino de una situación intermedia, a la que muchos autores llaman Vulnerabilidad, donde hay exclusión en algunas esferas e inclusión en otras. La exclusión implica un proceso de paulatinas desvinculaciones y pérdidas. Por lo tanto junto con identificarse situaciones de exclusión e inclusión debe también considerarse la zona de vulnerabilidad. (Baraibar: 1999, 202).

La población que no accede a el programa de autoconstrucción debido a que no cumple el requisito de tenencia legal del terreno, no tiene otra alternativa que formas deficitarias, como sumarse como agregados a otro grupo familiar u ocupar viviendas sumamente precarias y con inseguridad en la permanencia debido a la condición de irregularidad.

Acá nos encontramos en el proceso de acceso a la vivienda de este programa, con una acción del Estado que no desmercantiliza el acceso a la tierra, el Estado orienta el consumo del producto a través del intercambio mercantil. Este proceso es paradójico, siendo casi inaccesible para familias que acceden al empleo de manera informal, zafral, y con ingresos mínimos e inestables teniendo como único ingreso estable el obtenido por prestaciones sociales como lo son la AFAM o pensiones.

En este programa no se garantiza totalmente el derecho a la ciudad en el sentido de acceder al bien, no se desmercantiliza el consumo, desmercantilizar el consumo implica permitir el acceso a un bien en razón de la necesidad sin el requisito de la posibilidad de la contribución monetaria directa o cuando se cobra un precio que no está determinado por la cobertura de costos y ganancia, sino por una relación con el salario de quien lo consume. (Harvey: 2013)

La consecuencia de la no desmercantilización de la tierra para el acceso al Programa, automáticamente excluye a familias que se encuentran en situación de pobreza extrema y emergencia habitacional que sigue en el círculo de ocupación de viviendas, préstamos de vivienda o alojamiento en viviendas bajo condiciones de exigencias a cambio de “favores” sin posibilidades de negociación solo pudiendo negociar el marcharse del lugar. También accediendo a alquileres en pensiones o “piezas” viviendo en condiciones habitacionales muy precarias y de hacinamiento.

Rolnik (2015) desarrolla claramente este problema planteado; el peso en el problema habitacional y la dificultad de acceso al suelo de la siguiente manera:

la vivienda no se produce en el aire, la vivienda necesita un territorio donde asentarse y desde el punto de vista del concepto de la vivienda adecuada, en el marco general de los derechos humanos, el techo y las paredes, el cobijo, son solamente una de las dimensiones de la vivienda: en realidad la vivienda es la posibilidad que una persona, una familia tienen de acceder a las ofertas, calidades y los servicios, a las oportunidades que le brinda un territorio”...” No se puede disociar la cuestión del suelo urbanizado de la vivienda, pero como también el suelo urbano ha sido absolutamente mercantilizado y financiado resulta cada vez más difícil, bajo ese marco, que la vivienda para sectores de bajos recursos este asociada a un suelo bien ubicado, con buenos servicios, un suelo de gran valor. (2015: 8)

Conclusiones

El Trabajo Social como una profesión que se inserta primordialmente en la implementación de programas y políticas sociales identifica aciertos, obstáculos y dificultades en las mismas por el lugar de inserción y el contacto directo con los destinatarios.

Este es el caso del programa de autoconstrucción mencionado con anterioridad, siendo este un relevante aporte para poder problematizar el tema, continuar profundizando y visualizar mejoras en la intervención.

Tratándose de una monografía de grado; sabemos que el presente trabajo no pretende tener una visión finalizada sobre la temática, ni logra tener la rigurosidad de una investigación, sino contribuir al análisis conceptual-empírico y realizar aportes al mismo.

Teniendo en cuenta el período anterior de trabajo con el actual, el programa de vivienda, ha tenido algunas transformaciones que han enriquecido la práctica: una de ellas es la incorporación de saberes y prácticas de diferentes disciplinas; como por ejemplo Arquitectura, Notariado y Trabajo Social, conformando un trabajo interdisciplinario, a los que se suman saberes experimentados en la incorporación de referentes de obras y personal de obra.

El trabajo en equipo enriquece y complejiza la intervención profesional, no significando una dificultad en la medida que cada uno tenga claro los roles y funciones con la finalidad que la tarea sea compartida. El Trabajador Social, por su mirada global y saber interdisciplinario, se inserta en un nivel de intervención articulador entre el equipo de trabajo, la población objetivo y la institución.

Este rol articulador de la intervención del Trabajo Social, implica una constante defensa de los derechos sociales de ciudadanía. Siendo este un espacio, en el que se continúa dependiendo de una política institucional que delimita el quehacer profesional, teniendo como desafíos el no perder la capacidad de crítica y la autonomía técnica.

La defensa de los derechos sociales de ciudadanía, implica procesos de negociación a la interna del equipo de trabajo en forma continua, el desarrollo de capacidades de presión y lucha de la población, así como también con nuevos actores

políticos y sociales, que cambian y se renuevan en cada elección departamental y nacional.

Los procesos de negociación estarían produciéndose en diferentes ámbitos y con diferentes actores sociales:

Primeramente con la población objetivo, buscando construir y pensar en forma conjunta el acceso a la vivienda en forma estable, segura, duradera teniendo en cuenta la tenencia del suelo y en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos.

También a la interna de la institución, regularizando la tenencia legal del suelo, visualizando y teniendo en cuenta la situación particular de cada familia en cuanto la cantidad de personas en la misma, su situación legal con respecto al terreno.

En la coordinación con otras instituciones, por la multidimensionalidad del problema, buscando las acciones sectoriales necesarias para poder contribuir al objetivo.

En relación a la intervención profesional, a la interna del equipo de trabajo, a los efectos de poder visualizar las necesidades de la población atendida, teniendo en cuenta los roles de cada uno y lo esperado desde la institución, retroalimentando la política social a partir de la reflexión y conocimiento producido en las distintas experiencias.

Teniendo en cuenta y considerando que los derechos sociales no están dados para siempre, son producto de una lucha, de una negociación permanente; este tipo de derecho va a estar en cuestión, buscando su recorte por otros grupos que no participan de los beneficios del mismo, por lo cual es importante tener y mantener una mirada crítica al respecto. Este cuestionamiento surge de sectores que no son atendidos en su problemática de vivienda debido a la inexistencia de diversidad de programas, por ejemplo trabajadores que cuentan con ingresos formales mínimos pero no acceden a préstamos hipotecarios, ni pueden comprar con sus ingresos en el mercado una propiedad.

Esto se vincula a la distinta correlación de fuerzas existentes en un momento, de acuerdo a las luchas y acciones de los diversos actores implicados en el tema.

Es en esta negociación, que tendría que ser a nivel micro y macro, a nivel político, institucional o político-institucional, implica definir e incorporar suelo público o la tenencia de la tierra para la población que no tiene otra posibilidad de acceso.

Habría que preguntarse, ¿quienes no tienen la tierra, tienen capacidad de negociación, de lucha?, la respuesta es que no la tienen, necesitan organizarse, generar alianzas de intermediarios, de actores políticos y técnicos sensibilizados en el tema y sensibilizados en las necesidades de la población de mayor vulnerabilidad.

En este sentido el rol del Estado en cuanto a proveedor de un bien y un derecho como es la vivienda, es interpelado, debido a que establece recortes dentro de una misma población vulnerable, quedando fuera de un programa un sector que no cuenta con los recursos económicos o familiares suficientes para acceder a la adjudicación de la tierra.

De este modo no hay una des-mercantilización del acceso a la tierra, a esta solo se accede a través del mercado, no pudiendo parte de esta población vulnerable participar en la oferta y demanda del mercado.

Sumado a esta situación de estar por fuera del mercado en este aspecto, se entiende que son grupos de población, excluidos de generación en generación de un acceso a la tierra; así como también a los soportes y lazos vinculares de contención y apoyo; no pudiendo construir estrategias “transfamiliares” o con otros grupos sociales en torno a la tenencia de la tierra.

Se interpela entonces la pretensión de universalidad de esta política y de este derecho, teniendo en cuenta lo manifestado con anterioridad.

La cuestión es la población vulnerable que no logra el acceso al suelo, y por tanto no accede a este programa, se le vulnera en la efectivización del derecho a la vivienda, evidenciando la ausencia de programas de acceso al suelo urbano, en forma asequible y con servicios.

El presente trabajo problematizó las limitaciones en el acceso a la vivienda como un elemento central y un determinante del mismo: el acceso al suelo. Dicha reflexión se ubica no en los problemas de la política en término de diseño o ejecución, sino que su análisis corresponde al campo de la cuestión urbana, los derechos sociales y económicos, siendo el derecho al suelo urbano, una limitación central y por tanto una vulneración generada por la lógica de la renta del suelo y la omisión del Estado en garantizar su acceso y el derecho a la vivienda.

Sumado a esto, surgen otros cuestionamientos: ¿qué sucede con las familias que se quedan en el proceso?, ¿qué renuncian, sobre todo en las etapas iniciales? ¿Logran llegar a una vivienda digna por otros medios o continúan en la situación en la que estaban?

Se observa que entre la necesidad y las oportunidades; las familias han desplegado distintas estrategias de acceso a la vivienda: alquilan viviendas muy precarias, ocupan casas en malas condiciones de infraestructura, sin servicios, ocupan terrenos y edifican casas de material liviano, entre otras. Esto contribuye al señalamiento anterior, por el cual el acceso a la vivienda a través del mercado, en sus diferentes expresiones resulta difícil y en algunos casos imposible, para familias que no cuentan con recursos económicos estables.

El Estado desde comienzos del siglo XX, ha desplegado una serie de instrumentos de política pública en la atención de la problemática habitacional, los cuales resultan ser intervenciones diversas y que han suscitado nuestro interés. El análisis de las políticas habitacionales puede ser comprendido realizando una reseña histórica de las acciones que se han generado en el área y socio territorial.

El Estado, en el campo analizado, en el territorio local, no interviene desmercantilizando en aquellas circunstancias en que los ciudadanos no pueden por sus propios medios acceder a la satisfacción de esta necesidad, en este caso el terreno; por lo cual las familias de mayor vulnerabilidad social, continúan teniendo este derecho vulnerado en cuanto a la vivienda digna.

La vivienda es esencial desde el punto de vista de los derechos humanos para una calidad de vida digna para las personas, lo que evidencia su valor y deuda de la política pública.

Referencias bibliográficas

Baraibar, Ximena, (2003) Las Paradojas de la Focalización” En revista Ser Social 12. Universidad de Brasilia Brasil

Baraibar, Ximena. (1999) Articulación de la diverso. Lectura sobre exclusión social y sus desafíos para el Trabajo Social. Serv. Social y Sociedad N° 59. Ed. Cortéz. Marzo.

Baraibar, Ximena. (2003) Temas viejos en tiempos nuevos. Tesis de Maestría en Servicio Social. UFRJ , UDELAR, FCS. Montevideo. (Sin editar) INMUJERES Manual para Facilitadores/as de Sensibilización en Género. MIDES. 2011.

Bonduki, N. y Rolnik, R. (1975). Periferia ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. São Paulo: Fundação para a Pesquisa Ambiental

Castel, Robert. (1997) "La Metamorfosis de la Cuestión Social". Bs. As. Ed. Páidos.

CEPAL-UNIFEM (2004) "Entender la pobreza desde la perspectiva de género" en Series Mujer y Desarrollo N° 52. Santiago de Chile Ed Copyright, Naciones Unidas.

Filgueira, Fernando. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, en Roberts B. (ed.) Ciudadanía y Política Social Latinoamericana. Ed. FLACSO/SSRC, Costa Rica.

Fleury, Sonia y Molina, Carlos (2002) Modelos de Protección Social. Indes. Washington DC

Grillo, et al (1995) Políticas sociales y estrategias habitacionales. Espacio Editorial. Buenos Aires

Harvey, David (2012) Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Buenos Aires. Ed Siglo XXI

Rolnik, Raquel (2015) Desmercantilizar y desfinanciar la vivienda social. Revista Vivienda Popular N° 26. FADU-UDELAR. Montevideo

Machado, Gustavo. (2002) Del dicho al hecho: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Tesis de Maestría en Servicio Social. UFRJ , UDELAR, FCS. Montevideo. (Sin editar)

Magri, Altair Jesica (2013) De José Batlle y Ordoñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. Ediciones Plural. UDELAR. Montevideo

Marshall, T.H (1967) Ciudadanía Clase Social y Estatus. Ed Zahar; Rio de Janeiro.

Midaglia, Carmen (1995) Reforma del Estado: un análisis alternativo en Revistas Fronteras, No 1 Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo

Nahoum, Benjamín. Gonzalez. Gustavo (2011) Los sin tierra urbanos, causas, propuestas y luchas populares. Ed Trilce. Montevideo

ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Pastorini, A. (2004). A categoria questão social em debate. San Pablo, Brasil: Editorial Cortez.

Pereira, P. (2000). Cuestión Social, Servicio Social y derechos de ciudadanía, en Borgiani, E.; Guerra, Y. y Montaña, C. (orgs.) Servicio Social Critico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. San Pablo: Cortez Editora.

Pírez, Pedro (2016) Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis. Universidad Autónoma de México. Ciudad de México

PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDA 2010-2014 - Mi lugar, entre todos Plan Nacional de Vivienda 2010 – 2014. Repartido N° 185 Anexo XVIII Noviembre de 2010

Truyol y Serra, Antonio. (2000) Derechos Humanos. Declaraciones y Convenios Internacionales. Editorial Tecnos. Madrid

Otras Fuentes documentales:

Bentura, Pablo (2002) Ponencia en el I Coloquio Brasil-Uruguay Questao urbana, políticas Sociais e Servico Social. Universidad Federal de Río de Janeiro. Edición Digital

CONVENIO ESPECÍFICO ENTRE EL MINISTERIO DE. VIVIENDA
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE Y LA INTENDENCIA.
Archivo.presidencia.gub.uy

http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/resoluciones/2011/12/mvotma_216.pdf