

EL PLAN JUNTOS DE EMERGENCIA HABITACIONAL EN URUGUAY

RESPUESTAS GUBERNAMENTALES CUANDO EL ESTADO NO ALCANZA SUS METAS

Altair Jesica Magri

Resumen

El Plan Juntos se instala en la Presidencia de la República, adoptando un perfil político-técnico, y al igual que otros planes y programas tiene escaso contacto con la estructura institucional del área de la vivienda. Se distingue de la mayoría de estos en que no depende de la cooperación internacional, tiene recursos nacionales que provienen de aportes que provee la ley y apela fundamentalmente a la solidaridad social y de la empresa para su implementación. Es una iniciativa personal del presidente y de él depende el escaso grupo técnico que lo compone. En este artículo, se analizan sus estrategias y resultados, alcances y límites, a la fecha. Se examinan datos sociales que justifican su emergencia y el marco de gobernanza que se recrea en esta forma especial de entender la hechura de una política pública, observando finalmente el umbral de sustentabilidad que plantea.

Palabras clave: Vivienda social / focalización / política.

Abstract

The emergency housing Plan Juntos in Uruguay: government response when the state fails to meet its goals

The Plan Juntos is installed in president of the republic, adopting a political-technical profile and like other plans and programs, have little contact with the institutional structure of the housing area. It differs from most of those that does not depend on international cooperation has turned-national resources of contributions provided by law and appeals mainly to social solidarity and company for implementation. It is a personal initiative of the president and it depends on the small technical group that composes it. In this paper we analyze their strategies and outcomes, scope and limits to date. Social data are analyzed to justify its emergence and governance framework that is recreated in this special way of understanding the making of public policy, finally watching the sustainability offered.

Keywords: Housing / targeting / policy.

Altair Jesica Magri: Doctora en Ciencias Sociales. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). E-mail: altairmagri@gmail.com

Recibido: 2 de abril de 2013.

Aprobado: 24 de junio de 2013.

Introducción

Juntos es un plan de vivienda social para familias indigentes, impulsado por el presidente de la República¹ a comienzos de su mandato en el año 2010. Su fundamento constituye una meta de este gobierno: "... combatir la pobreza y la indigencia y recomponer el tejido social en las zonas más postergadas del país" (Presidencia de la República, 2011, p. 14), partiendo del bien vivienda como factor de afincamiento socioterritorial de las familias. Fue instalado en el seno del Poder Ejecutivo, quedando por fuera de la institucionalidad formal del Ministerio de Vivienda, dejando al descubierto la diferente velocidad entre la política y las instituciones. En este artículo, analizo la estrategia política que sustenta al Plan Juntos en cuanto a sus objetivos de inserción social de los grupos objetivo, el proceso y los resultados recorridos a la fecha, y los nexos de articulación con la institucionalidad sectorial del área social. Observo su potencialidad y límites en el marco de políticas de derecho social. Analizo los riesgos latentes que conlleva este modelo de asignación, al cual catalogo como un producto híbrido, con componentes asistencialistas, filantrópicos y residuales que conviven con concepciones sobre calidad de ciudadanía y fortalecimiento democrático, dando pie a discernir sobre su esencia y dirección desde una perspectiva de derechos de ciudadanía. El artículo presenta un análisis de los cambios acaecidos en la matriz de la política social y el panorama que hereda un gobierno de izquierda en cuanto a orientación y acción institucional y realidad social. En la aparición de programas focalizados, analizo la residualidad de estas políticas y cómo en el nuevo siglo los gobiernos de izquierda tratan de solucionar los déficits cualitativos y cuantitativos. Abordo el Plan Juntos sobre lo expresado anteriormente, analizando el universo que justifica su aparición, sus sustentos teóricos, las estrategias políticas y comunicacionales, y recursos y modalidades de intervención. Finalmente, reflexiono sobre la relación entre el alcance esperado como herramienta de integración ciudadana y los límites que por sus características focalizadas se autoimpone.

La vivienda en el proceso de auge y declive del bienestar

El acceso a la vivienda es un derecho constitucional en gran parte de las cartas magnas de América Latina. Políticas de vivienda social son aquellas acciones gubernamentales que conllevan una desagregación intencional de los grupos

1 Sr. José Mujica Cordano, del partido Frente Amplio, electo para el período 2010-2015.

sociales, donde la capacidad de los ingresos familiares condiciona el acceso por propios medios, que debe ser subsidiado porque las familias no pueden ahorrar ni convenir en el mercado. La vivienda social es un tipo de bien que necesita ser distribuido según las características que reúnen los grupos.

En la historia temprana del sector de la vivienda en América Latina (1920-1960), parte de los países desarrollaron una actividad inclusiva en este derecho del bienestar ciudadano (Hidalgo, 2002; Lecuona, 2001; Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006; Lorenzetti, 2001; Oliveira de Araújo y Braga Fernandes, 2010; Rubio, 2006; Ranincheski, 2007). Los bancos hipotecarios y las cajas de ahorro públicas asumieron la institucionalización de actividades productivas, financieras y sociales con el objetivo de intermediar directamente con la población. Las políticas apuntaron a desmercantilizar las condiciones de acceso (Esping-Andersen, 1993), fomentando el ahorro social y financiando el crédito a tasas de interés bajas, aislando de hecho al mercado. El imaginario social de la vivienda propia se constituyó alrededor de un Estado protector al que confluían casi todos los segmentos sociales, solidificando la idea de que “lo que el Estado da no lo quita”, y generando diversos efectos: gasto sin control, normativas de acceso de cuño corporativo, deudas inabarcables, acceso desmercantilizado a grupos altos, fortalecimiento de burocracias prebendarias y clientelismos partidarios. En los sesenta, el sistema de sustentación de importaciones comenzó su declive, acotando los recursos del Estado. Las sociedades iniciaron un cambio en su estructura, en la cual la pirámide social formada sobre sólidas clases medias comenzó a aplanarse alimentada con el pasaje de los grupos medios hacia los grupos pobres. El sistema de cobertura de bienestar por el empleo comenzó a decaer, producto principalmente de dos factores: el desempleo que excluía del sistema y la simultánea retracción de las instituciones proveedoras de bienes sociales. En el caso de los bancos hipotecarios, disminuyeron su operativa (Uruguay) o fueron privatizados (Argentina), dejando por el camino soluciones al déficit de vivienda que comenzaba a visualizarse como problema social y político.

El nuevo orden mundial del Consenso de Washington, en 1989, dictaminó una profunda transformación en este sector. Las críticas a la estructura pública de la vivienda apuntaron a la disciplina presupuestaria antideficitaria, a la priorización del gasto público, a la desregulación de los mercados y a la protección de la propiedad privada. Bertrand Renaud (quien formó parte del Banco Mundial) ha comentado que:

... muy pocos sectores importantes de la economía han estado tan plagados de torpezas injustificadas en cuanto a política pública como el sector vivienda de los países en vías de desarrollo. (Jha, 2007, p.2)

Renaud argumentaba que la política autorreferida de los organismos burocráticos condujo a tasas de interés negativas para los ahorristas del sistema

formal, y aumento de precios de suelos y viviendas por estar registradas las viviendas informales (Renaud y Buckley, 1989, p. 74).

El Estado neoliberal de la década de los ochenta, transformó las rutas del bienestar social cultivadas durante más de seis décadas. El pasaje desde un Estado de bienestar, con un desarrollo burocrático mal encaminado y en crisis, hacia un Estado mínimo que privilegió el mercado mostró la reorientación en las instituciones y en sus políticas públicas. Estas modificaciones se observaron en dos campos: en las primeras, se recrearon nuevas normas en competencias y organización, con el objetivo de desarmar el entramado burocrático y volver más eficiente al Estado. La privatización y la descentralización sectorial y territorial y el nuevo gerencialismo público constituyeron mecanismos eficaces para desprender competencias cuasi monopólicas acumuladas en la esfera pública. Las políticas públicas se reorientaron hacia segmentos sociales considerados insolventes para acceder por sus propios medios al bienestar. Al igual que en el liberalismo de fines del siglo XIX, el Estado se convirtió en asistencialista de la pobreza, dejando librado al mercado otros segmentos sociales medios. En las décadas siguientes, la pobreza y la indigencia mostraron sus grados más altos en América Latina, como ha sido suficientemente demostrado.

Cambios en la matriz social que abonaron la emergencia social en vivienda

En los años noventa, la naturaleza social de las políticas de vivienda fue perdiendo terreno frente a la concepción financiera y productiva, dejando definitivamente la orientación universalista. Desde una perspectiva “residual social” (Esping-Andersen, 1993), 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) y, en otros, estos aspectos fueron obviados. Se suponía que una distribución ordenada del gasto hacia sectores específicos propendería a la superación de situaciones de vulnerabilidad social, porque la vivienda constituía la canasta de oportunidades de las familias, dado que:

... el aislamiento (residencial y social) contribuye al agotamiento de activos de los pobres en la medida que afecta su capacidad de acumulación de capital social. (Kaztman, 2000b, p. 25)

Por activos se entendía:

... el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar

su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida, o bien disminuir su vulnerabilidad. (Kaztman, 2000b, p. 27)

Midaglia identifica esta conceptualización como una segunda etapa, a fines de los años noventa, que evoluciona hacia una visión integral de las políticas de la cual la vivienda formaba parte. En estos años, se reclamaban "... estrategias públicas que se sostuvieran en el tiempo y que, a la vez, abordaran diversos aspectos de la vulnerabilidad social" (Midaglia, 2012, p. 82). Diversos planes diseñados y financiados por organismos internacionales (BID, PNUD) comenzaron a ligar vivienda e infraestructura de servicios, introduciendo la noción de hábitat sostenible, donde se propendía a la mejora de los asentamientos irregulares a través de refacción de vivienda, transporte, comunicación vial y otros rubros sociales, incluyendo la participación de la población beneficiaria en la reconstrucción del entorno.²

El advenimiento de otras orientaciones políticas de izquierda se produce enfrentando la salida de la crisis económica y social de fin y principio de siglo y comienza una reformulación de las políticas sociales. En Uruguay y Argentina, la crisis de 2001-2002; en Brasil en 1999-2000, mostró indicadores promedio de pobreza que superaron el 30%, y de indigencia, que alcanzaron al 15% de la población. La protección social en la perspectiva de los gobiernos progresistas (Brasil, Chile, Argentina, Uruguay) se incrementó y, en cierta medida, adquirió matices de cambio de rumbo ideológico. Considerada como una tercera etapa que se muestra en el aumento de las rutas de acceso a la integración y cohesión social, se incluyeron subsidios directos y paquetes de ayuda en servicios (Cohen y Barba, 2011; Midaglia, 2012).³ Se reconoció la responsabilidad del Estado con una provisión garantizada por ley, mínimos de calidad en las prestaciones y utilización de sistemas de información para acercar a la sociedad, impulsando criterios de participación y organización en la ejecución de las prestaciones. 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

2 En Uruguay se implementó el Proyecto de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) iniciado en el año 1999 y financiado por el BID.

3 Cabe destacar que se excluye a Chile que tenía en marcha desde la década de los ochenta planes de este tipo.

social en la visión progresista—. 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. 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 cualitativo⁴ que mantuvo la tendencia creciente en los noventa, y continuó en ascenso en las siguientes décadas del nuevo siglo.

La vivienda social en el Uruguay del siglo XXI

La vivienda social tuvo un rol relativamente residual en las políticas uruguayas, ya que desde 1921 primó la orientación de la universalidad en las políticas públicas,⁵ durante cuatro décadas, que convirtió en propietarias al 66% de las familias de distintos estratos sociales.⁶ Los programas denominados de vivienda social fueron instrumentados a través de arreglos corporativos, en los cuales los entes, empresas y organismos públicos y privados establecían convenios con el Banco Hipotecario del Uruguay para la compra de casas a sus funcionarios y empleados, mediante préstamos accesibles en precios e intereses, y reaseguros de transmisión de la propiedad por factores no previstos a futuro. A fines de los años sesenta, el impulso cooperativista de vivienda por ayuda mutua se constituyó en un paradigma de organización social en el cual la calidad de las viviendas se acercó a estándares medios en zonas urbanizadas, algunas incluso de costo alto.⁷ De este modo, la vivienda social no fue un estigma entre 1921 y 1960,⁸ sino que respondió a arreglos en los cuales primaba la pertenencia política —sindicatos y gremios— o social —cooperativas de ayuda mutua—, dando cuenta de un estado de demanda organizada

4 Definido como malas condiciones de infraestructura, hacinamiento, salubridad y confort.

5 Ley de la Vivienda en 1921 y Art. Constitucional (n.º45) como derecho a la vivienda en 1934.

6 Barrios obreros montevidianos en La Teja, Cerro, Casabó, Paso Molino, Peñarol, Aguada y Reducto.

7 Las cooperativas de los barrios Malvín y Punta Gorda en el este costero montevidiano.

8 El BHU y el Ministerio de Industria fomentaron escasos planes focalizados en las primeras décadas: leyes 7211/1915; 9618 y 9723/1937. Posteriormente esta tendencia fue residual, al prevalecer los arreglos corporativos que alcanzaron a empleados públicos y privados.

con capacidad de generar arreglos entre Estado, mercado y sociedad corporativizada.

En la década de los noventa, la corporativización social entró en declive, producto de la crisis económica, y el Estado uruguayo asumió la tendencia liberal dominante. En políticas sociales, y en especial en vivienda, se retrajo, seleccionando beneficiarios por ingresos (primer y segundo quintiles), a los cuales otorgaba subsidios totales y parciales, y no participó ya en arreglos con organismos públicos y privados de tipo corporativo. La demanda por vivienda se establecía en la época en aproximadamente 80.000 familias ubicadas entre grupos de ingresos bajos y medio bajo. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), creado con una impronta liberal, no respondió a la solución del déficit habitacional contabilizado en 60.000 a 80.000 hogares, de los cuales más de la mitad correspondía a grupos de bajos ingresos. En esta etapa, el destino social fue residual y estuvo asociado a la intervención del mercado como proveedor financiero y constructivo.

Con la asunción del primer gobierno del Frente Amplio (FA) en 2005, la propuesta del Uruguay Social⁹ reivindicó la vocación universalista e integral de las políticas públicas, sin desconocer que el componente de emergencia social que se abatía sobre el país requería una intervención urgente y focalizada (Vázquez, 2004, p. 19). Pero entre el programa que pretendía la inmediata solución a la demanda consolidada por vivienda calculada en 80.000 familias y la práctica de abatimiento del déficit no se produjeron resultados. En este sentido, se entró en un proceso de recomposición institucional que empezó a cambiar a mitad del período la orientación social del área. 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.

Plan Juntos de emergencia habitacional

En el segundo gobierno del FA (2010-2015), presidido por José Mujica, la vivienda social se convirtió en la nave insignia del gobierno. Su entrada en agenda se materializa con el plan quinquenal del MVOTMA que anuncia la drástica reducción del déficit a través de planes que asocian al Estado, el mercado y la sociedad. Pero la dinámica ministerial no acompasó los tiempos políticos del presidente, que a fines del primer año de su mandato anuncia la puesta en práctica de una iniciativa que no depende de la institucionalidad formal del sector. El plan Juntos (PJ) emerge como una iniciativa política frente a la inercia del área institucional (Magri, 2011).

9 Programa social del Frente Amplio propuesto en 2004 en la campaña electoral.

El universo que justifica el plan

A fines de la primera década del siglo XXI, la indigencia¹⁰ en caída sostenida desde el año 2004 (INE, 2012a)¹¹ se manifestaba en un 0,6% de la población, y la pobreza,¹² en un 12,6% de la población uruguaya. Estos indicadores alcanzaron sus valores más altos en la capital y su área metropolitana y en las principales capitales departamentales del interior del país. El déficit de vivienda en situación de indigencia alcanzó al 100%, en la cual la mayoría no alquila ni es propietaria de terreno o vivienda. El techo para las familias indigentes y muy pobres se constituye de casillas de madera, cartón u otros materiales livianos y se sitúan en el entorno laboral de estas familias que subsisten de la recolección y clasificación de residuos domiciliarios u otras tareas de baja calificación y remuneración.

Los hogares potencialmente participantes del PJ exceden el concepto de indigencia registrado, involucrando segmentos de pobreza. El PJ aspira a cubrir un déficit de 15.686 hogares en todo el país, donde el área metropolitana de Montevideo y los departamentos linderos con Brasil manifiestan los porcentajes más altos (Montevideo el 42,9% del total de los hogares del Departamento; Canelones, el 16%; Rivera, Artigas y Tacuarembó promedian el 5%).¹³ En la composición familiar predomina la familia uniparental con jefatura femenina (el 39,9%), y la población infantil y adolescente en condición de pobreza e indigencia representa el 59,9% de estos segmentos de población (INE 2011 y 2012b).

Respecto a la vivienda en materia de condición, el 21,4% de la población habita con o sin permiso, el 7,5% carece de servicio sanitario en la vivienda y el 3,5% está en condiciones de hacinamiento,¹⁴ el 98% tiene conexión eléctrica y el 90% tiene acceso al agua potable en condición formal o informal (los llamados colgados). En relación con la calidad de la vivienda, el 41,6% presenta algún tipo de problema estructural y el 11% problemas múltiples. El número de asentamientos irregulares en todo el país asciende a 562, con aproximadamente 61.500 viviendas, donde habitan casi 257.000 personas. En el 76,8% de los asentamientos predominan las viviendas construidas con materiales durables —principalmente bloques—, mientras que en el resto, la mayor cantidad de viviendas son de materiales de desecho, como madera y chapas

10 Definida como personas que no superan el ingreso mínimo que les permite cubrir sus necesidades básicas, principalmente las alimentarias.

11 En números, la indigencia se manifiesta en el entorno de 15.000 personas y la pobreza sobre un universo de aproximadamente 40.000 personas, sobre un total de tres millones trescientos mil habitantes.

12 Pobreza define a aquellas personas que tienen más de una necesidad básica insatisfecha.

13 El INE registra 1.061.559 hogares en el total del país, de los cuales 15.686 (1,5%) entrarían en el PJ.

14 Más de tres personas por dormitorio.

(INE, 2012a). De estas cifras, casi la mitad son consideradas objetivo por el PJ. Cabe acotar que existen planes con similares objetivos como el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), constituido en 1999, o el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), fundado en 1966, que siguen suministrando soluciones a través del MVOTMA.

Los sustentos teóricos

El objetivo principal del PJ es proveer vivienda, apuntando al desarrollo laboral, la inserción social y la participación ciudadana. Dos grandes líneas argumentan esta propuesta. Por un lado, se apela a la regeneración de vínculos deteriorados por la pobreza y la marginación: ciudadanía, familia y barrio. La noción del barrio es fundamental en la concepción del PJ, invoca la noción de pertenencia e identidad territorial como valores de construcción humana y del nosotros ciudadano, porque en situaciones de segregación territorial y habitacional los lazos sociales y políticos se manifiestan débilmente o no se construyen. Los asentamientos irregulares por lo general no suponen organización previa, las familias ocupan por sus propios medios un espacio de tierra ajena, en un ambiente donde las instituciones sociales no tienen historia previa. Las condiciones de relacionamiento son rudimentarias y distintas a las convencionales. Sin certezas de permanencia, los lazos de vecindad no pesan, desmotivando la organización de base para demandas. La participación de los beneficiarios es vista como propiciador de la integración familiar y social de los individuos y como herramienta de capacitación laboral.

Por otro lado, 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”.

En el PJ el relacionamiento es visto a través de la participación y la solidaridad, apelando a la sociedad a integrarse como técnicos y mano de obra; trata de sensibilizar a la opinión pública acerca de las condiciones de supervivencia de sus conciudadanos. Al sector productivo se lo convoca a través de la razón social de la empresa, con donaciones monetarias y materiales de obra.¹⁵

La fundamentación de la necesidad del PJ, en palabras del presidente y su entorno, apela a elementos subjetivos del relacionamiento intrasocietal y socioinstitucional, introduciendo un concepto de solidaridad que reclama al

15 El presidente Mujica declaraba que “... si en dos años, medio millón de uruguayos aportan \$100 por mes, los más carenciados tendrán una casa que no se llueva y buscará la forma de que eso ocurra” (*Semanario Búsqueda*, 25/5/2011). A este respecto, el presidente dona al PJ el 70% de su sueldo y se reclama de la corporación política partidaria el mismo camino.

individualismo dominante y a las propias tendencias de desprendimiento de responsabilidades del Estado actual.

La estrategia política

Establecer un plan público dependiente de la solidaridad privada requiere de diferentes estrategias para consolidarlo. El presidente apuntó a varias líneas: apoyos eventuales del aparato estatal, legitimación normativa, sustento civil, innovación en el perfil comunicacional, que fueron conformando un estilo particular de gobernanza participativa y autogestionaria.

Soportes institucionales

Instaurar un proyecto por fuera del ministerio correspondiente necesitaba de mediaciones con los partidos y con la propia arquitectura burocrática. Las aspiraciones a partir del PJ son amplias, porque van más allá de la mera construcción de viviendas, apuntando al entorno de la vulnerabilidad individual y social. Cumplir estas metas globales, por su amplitud sectorial, necesita de la integración institucional en un Estado centralista como el uruguayo.

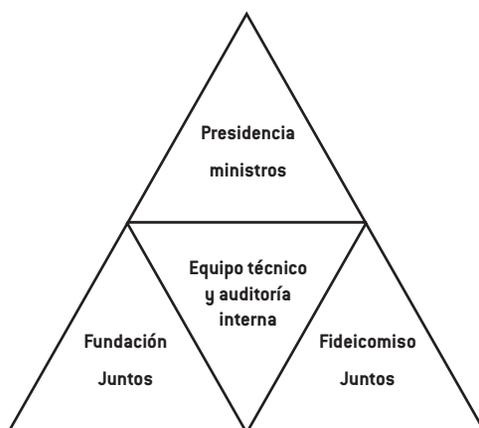
Según sus objetivos, el PJ aspira a la coordinación interinstitucional de todos los organismos competentes o que tienen que ver con la problemática (gobierno central, departamentales, municipales; entes autónomos; empresas y servicios descentralizados públicos). Sin embargo, plantea en los hechos una coordinación puntual y parcial, no dando cabida cierta a otros organismos públicos en el proceso de decisión y planificación del programa. Con baja dependencia con el aparato público, deliberadamente evita entrar en relación con prácticas ya instaladas con fuerza suficiente como para absorber cualquier probable éxito o en contrario bloquear el plan. La coordinación interinstitucional encuentra obstáculos por esta opción política de aislamiento sectorial, situando a las instituciones como proveedoras de materiales y cuerpos técnicos.¹⁶ Esto resulta contradictorio, visto desde los objetivos planteados, porque si bien PJ apunta a una intervención integral —vivienda y hábitat—, no promueve ningún tipo de gestión compartida y no tiene capacidad de controlar todas las variables que componen sus metas.

La dirección está a cargo de los ministros de Vivienda y de Desarrollo Social, apoyados por tres académicos y técnicos reconocidos que planificaron, implementan y dirigen el proyecto. Los ministros actúan como nexos políticos, tienen capacidad de orientar y decidir acciones, así como relacio-

16 ANCAP, con chatarra y cemento portland; el Ejército, con hierro proveniente de fundición de armas; el Banco de la República, con venta de inmuebles estatales; ANTEL, con telefonía celular; los gobiernos departamentales, con maquinaria, entre otros. En dólares americanos se recolectaron en dos años 958.924, más donaciones en materiales o trabajo, por ejemplo, presidiarios que construyeron bloques.

narlo con otros recursos probables. Los técnicos deciden sobre implementación (infraestructura y entorno social). En el año 2011, se conformó la Fundación Juntos en la órbita civil, como mecanismo de captación de recursos extra presupuestales y como herramienta de apoyo para la implementación de los programas. En 2012, se creó un fideicomiso con la Corporación Nacional para el Desarrollo que como agente fiduciario se responsabiliza de la contratación de bienes y servicios y de recursos humanos. El control de las acciones está a cargo de la Auditoría Interna, que rinde cuentas a la Auditoría General de la Nación.

Cuadro 1. Estructura político-técnica del Plan Juntos.



Estrategias comunicacionales

La comunicación pública hasta finales de 2011 fue exclusiva del presidente y muy escasos parlamentarios de su partido (Presidencia de la República, 2011). Al contrario de otros planes desarrollados por el MVOTMA, su exposición es oficial. La comunicación con el universo objetivo se realiza con técnicos sociales que llegan a los barrios y se comunican con los vecinos involucrados y con el entorno social que convivirá con el emprendimiento de realojo. Uno de sus objetivos es que la vivienda y el territorio actúen como fundadores de identidad y pertenencia, para lo cual es preciso proveer a la vivienda de terrenos e infraestructura. El plan prevé la relocalización o la mejora del sitio de acuerdo a sus condiciones de habitabilidad y salubridad. Los asentamientos irregulares se localizan en terrenos fiscales, municipales o privados. A los efectos de esta última modalidad, la ley prevé en su articulado la posibilidad de expropiación del terreno. Si el terreno es público, se dispone su transferencia al plan como cartera de viviendas de interés social.

Recursos

La financiación del PJ es baja en comparación con la de otros programas análogos (el programa MEVIR que cuenta con 45 millones de dólares por año y el PIAI está asociado a la cooperación internacional). El PJ depende del presupuesto nacional asignado al MVOTMA, que aporta el 70%, y del recupero de deudas y donaciones en un 30%. En 2011 y 2012, operó con cinco millones de dólares, y está previsto para 2013 un incremento que le otorgará diez millones. Los bajos recursos inciden en la continuidad del plan, que sobrevivió con escasos aportes individuales. La aprobación del proyecto de ley que lo legitimaba, en reiteradas oportunidades encontró en principio poco eco en los partidos. La oposición tenía desconfianza¹⁷ por la precariedad y el voluntarismo con que se desarrollaba el plan: la multiplicidad de similares programas existentes; la contratación directa de recursos humanos y materiales sin control administrativo y político parlamentario;¹⁸ las compras sin licitación; la partidización militante de un problema social al alentar el voluntarismo.¹⁹ Sin embargo, oponerse tampoco era buena inversión política ante un tema de alta sensibilidad social, por lo que a fines del año 2011 se reglamentó su existencia a través de la Ley n.º 18.829 con votación parlamentaria unánime en lo general, y parcial en lo particular.²⁰

Modalidades de intervención

Se establecieron varias modalidades de intervención: oferta de vivienda nueva, mejora de las ya existentes, y relocalización de asentamientos no regularizables por factores diversos. En todas se apunta a relacionar la zona con el barrio preexistente en el entorno y a facilitar la infraestructura de servicios de comunicación (calles, transporte). De acuerdo a los datos aportados por el propio PJ, en dos años se han realizado intervenciones en 19 asentamientos irregulares que involucran a 2.000 hogares y 10.000 ciudadanos (13% del total previsto). La selección se realizó por las condiciones de localización (zonas inundables, hacinamiento, construcciones deficientes y carencia de servicios

17 “La explosión de las excepciones [...] constituye un crecimiento pernicioso de la discrecionalidad del Estado, lo que debilita las garantías en lugar de fortalecerlas.” Senador Chiruchi, Partido Nacional (Cámara de senadores, 2011, p. 124).

18 “... se está creando una unidad que va a manejar millones de dólares y que estará ajena al control parlamentario; nos parece que esto constituye un decaimiento de los controles parlamentarios que deben existir en un ordenamiento jurídico.” Senador Bordaberry, Partido Colorado (Cámara de senadores, 2011, p. 125).

19 “... la situación y la calidad de vida de los más humildes, donde el Uruguay debe demostrar mayor madurez y compromiso político, descartando toda posibilidad de que sean objeto de maniobra o especulación electoral.” Senador Chiruchi, Partido Nacional (Cámara de senadores, 2011, p. 125).

20 Legisladores de los partidos Nacional y Colorado votaron en contra de los artículos referentes al control del gasto.

esenciales como agua y electricidad), de acuerdo a los registros preexistentes del INE y del MIDES. En este sentido, entre 2010 y 2012, se cubrió un 11% del universo objetivo del plan (15.686 hogares), en el cual predominó ampliamente la línea de vivienda nueva.

Cuadro 2. Plan Juntos: proyectado y en ejecución [2010-2012].

	Mejoras	Vivienda nueva	Total hogares	n.º de asentamientos intervenidos
Área Metropolitana de Montevideo	928	490		17
Interior país	279	71		12
Total de soluciones	1.207	561	1.768	29

Fuente: Memoria anual 2012, Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos, Presidencia de la República.

Estrategias con el voluntariado

Se apeló con relativo éxito a gremios obreros y estudiantiles, y cooperativas, para el aporte de mano de obra voluntaria, y la relación con el mercado se redujo al aporte económico desde la perspectiva de la razón social de la empresa. La apuesta a la solidaridad ciudadana, empresarial y gremial no ha resultado la esperada. De acuerdo al informe 2011, las donaciones empresariales y particulares cubren el 50% de los aportes realizados, con montos altos de pocos empresarios, correspondiendo la otra mitad al sueldo del presidente, donaciones de empresas estatales y venta de inmuebles públicos. La participación de mano de obra voluntaria se nutre fundamentalmente de los gremios estudiantiles, sindicatos de la construcción y cooperativas de ayuda mutua, que de acuerdo a los datos aportados contribuyen con mano de obra u otros aportes. Estos resultados, menores a lo esperado, pueden estar dando cuenta de que la estrategia de silencio comunicacional a que se llamó el PJ desde un comienzo resultó en la desinformación de la población en su conjunto, acostumbrada a recibir insumos informativos motivacionales a través de los medios de comunicación.

Selección, autoayuda y posesión

Una condición para acogerse al plan es la existencia previa de organización barrial, y las iniciativas comienzan por la selección de los beneficiarios a partir de contactos con técnicos que promueven previamente el interés en una nueva solución y la participación. La asistente social Delia Soria, una de los directores del plan, relata que “Los vecinos identifican a quienes se hallan en situaciones familiares de mayor fragilidad” (Presidencia de la República, 2011, p. 14) y aportan a la labor de los técnicos en la información acerca de las

familias. Según el arquitecto Carlos Acuña, presidente de la comisión directiva del PJ, se “Trata de construir la demanda” (Presidencia de la República, 2011, p. 14), en un tejido social casi inexistente, generando confianza en los técnicos. El rol de los beneficiarios es la autoconstrucción del núcleo del cual son parte y tienen derecho a la posesión y al entorno generando espacios comunes (parques y salones comunales).

Complejidades intrínsecas al plan

El PJ se ha presentado como una original manera de resolver en forma de asistencialismo voluntario problemas que hacen a la responsabilidad del Estado. Planteamos algunas observaciones, con el objetivo de abrir un ausente debate público.

En primer lugar, su planteamiento interpela al Estado desde la política y la sociedad acerca de valores y principios que hacen a la naturaleza del bienestar y del republicanismo. Si bien es cierto que la esfera estatal no ha dado respuestas consistentes en este aspecto, tal planteo se da de bruces con la concepción de que la misma fuerza política en el gobierno trata de recrear acerca del concepto de ciudadanía política y social, y del rol estatal como puntales de la democracia republicana. Ciudadanía y Estado dan forma a un concepto y práctica de la gobernanza legítima, donde el Estado tiene la responsabilidad de proveer bienes con formas de relacionamiento aceptadas por todos. La gobernanza es una orientación del Estado hacia la sociedad que regula, en la cual la visión que tome de los problemas sociales da la pauta de los mecanismos y hasta qué punto se inmiscuye. Por lo que, esta estrategia del PJ, de relacionamiento directo entre política y sociedad, se convierte en un arma de doble filo para los objetivos de base propuestos, porque la ciudadanía y los derechos se ejercen en sociedad con el resguardo del Estado, de lo que se deduce que, si este no está, poco espacio de amparo aporta a futuro. En este estilo de conducción aislado del contexto institucional debilita la esfera pública en dos sentidos de lo que Evans (2007) identifica como dos soportes del Estado moderno: el control democrático participativo de:

La participación democrática “de base”, que asegura que los fines administrativos reflejen las necesidades y los deseos de los ciudadanos comunes, y que el proceso administrativo sea transparente y esté sujeto al control público.

Y la oportunidad de generar capacidad en la burocracia para responder a los problemas sociales.

Respecto a la solidaridad social, la intención de regenerar lazos y remover las tendencias de segregación y autosegregación entre grupos sociales se identifica con el modelo de gobernanza autogestionaria, depositada en los grupos-objetivo. Trata de involucrar a grupos marginales de la sociedad, en

una labor que estos por sí mismos no tienen capacidad de desarrollar y necesitan del concurso externo. A la vez, provee las herramientas para relacionarse e integrarse con otros grupos sociales y de mercado (valores y habilidades cognitivas, confianza y experiencia personal y grupal). Estos principios son positivos porque propenden a reducir brechas sociales, pero la duda surge acerca de los mecanismos aplicados.

La estrategia política es un primer mecanismo para generar umbrales mínimos de bienestar en grupos que escapan a la atención del Estado. Establece una complicada relación de cuasi asistencialismo político-público —la ayuda depende de voluntades personales y no de funciones públicas—; y de filantropía social. Esto deja alta precariedad en su sostenibilidad por su falta de institucionalización pública (aún con ley mediante) y por la capacidad de movilizar voluntad privada. Estos dos conceptos que se manejan tienen distinto significado aunque en el discurso del plan no se aprecian fronteras definidas: la solidaridad apela al nosotros ciudadano, intenta integrar al cuerpo social en un fin común aun reconociendo las diferencias entre grupos; la filantropía en cambio invoca concepciones subjetivas que escapan al concepto de cuerpo social y de ciudadanía de derechos.

El segundo mecanismo de convocatoria promueve la organización en dos planos: por un lado, la generación de redes autogestionarias de los aportes públicos y privados; y por otro lado, la generación de redes civiles de ayuda dirigidas a la recomposición del tejido social. La pregunta surge acerca de la factibilidad de congeniar planos distintos de interés: el interés individual o grupal por acceder a un bien con el interés de integrarse entre distintos colectivos a través de la voluntad social. Esto tendría que ver más con el concepto de ciudadanía que con el de voluntad. Porque la brecha social que se manifiesta en la exclusión de unos por la autoexclusión de otros en el territorio hace a una serie de debilidades manifiestas desde hace décadas en las sociedades urbanas, y dice de incapacidades del Estado para zurcir la trama social. Pero aun incapaz, el rol es de la institucionalidad estatal mediada por la orientación política que coyunturalmente ocupe el centro político. Sin este soporte, la organización es precaria y sin sustentabilidad cierta. En este caso, guiado por un liderazgo político, se pretende, soslayando el peso del aparato estatal, recomponer las fracturas que el sistema de acumulación y el propio Estado promovieron décadas atrás.

Un tercer mecanismo tiene que ver con las nuevas tendencias sociales del progresismo de izquierda. En tanto acción política con pretensión distributiva, el PJ se sitúa como una solución híbrida entre el asistencialismo tradicional y la filantropía finiseculares, y nuevas tendencias de atención a la vulnerabilidad social en perspectiva política de cuño progresista del siglo XXI, porque, por un lado, subsidia el total de la solución habitacional exi-

giendo contrapartidas (concepto liberal) de construcción; y por otro lado, se apoya en criterios de lo que llamamos anteriormente tercera etapa del bienestar: promueve la organización social, la ayuda mutua y el conocimiento de los derechos de ciudadanía con eje en la posesión de la vivienda y el uso del hábitat. Sin embargo, aun tomando la segunda interpretación, esta intención integradora continúa siendo funcional a la segregación y segmentación social, porque acota el desarrollo social y ciudadano a territorios periféricos de las ciudades, espacios segregados del movimiento urbano y social de la ciudad consolidada. Puede considerarse como una acción que mantiene su rasgo de residualidad, porque a pesar de estar volcada a generar bienes individuales y colectivos no tiene relación con otros factores que ligaron históricamente las políticas sociales con el sistema de previsión: derecho a la vivienda e inserción plena en el sistema.

A modo de reflexiones finales

La distribución de bienes por parte de la esfera pública está fundamentada en el cumplimiento de los derechos sociales de la ciudadanía y la potenciación de los derechos políticos. El bien colectivo universal es el pilar que sostiene el concepto del Estado de bienestar. La distribución tiene como cometido generar en la ciudadanía la asunción del derecho a través de los diferentes frentes de demanda que se forman en su entorno y a los cuales tiene posibilidad de integrarse, la organización gremial o corporativa. La distribución en el caso del PJ no estaría apuntando plenamente hacia esta orientación. Si bien aporta una solución inmediata, no tiene por sí mismo potencia transformadora para el desarrollo social, necesitando ser parte de un plan más amplio, integrándose a la arquitectura estatal, lugar de resguardo de prácticas y controles a través de la institucionalización.

Es reconocido que la balcanización institucional inhibe acciones de carácter integral, propiciando la aparición de programas que atacan la vulnerabilidad desde distintos sectores, solapándose entre sí las más de las veces. Sin embargo, estas soluciones ad hoc que escapan a la trama institucional tampoco tienen perspectivas de sustentabilidad en el mediano o largo plazo, porque elaboran sus acciones sobre grupos pequeños que son inducidos a organizarse para acceder a un bien, donde la garantía de cobertura está acotada a las posibilidades de inversión del plan. Puede suceder como expresa Midaglia (2012, p. 85) que:

... la singularización y el aislamiento de propuestas públicas no hacen más que propiciar la fragmentación del sistema de provisión de bienes sociales y facilitan así la instalación de programas pobres para grupos pobres.

Cabe preguntarse qué tipo de gobernanza predomina o si conviven lógicas diferentes entre el Estado y el gobierno con orientación progresista, donde

el segundo no puede domesticar al primero y se justifican entonces en cierta manera las iniciativas personales que intentan, a pura voluntad, recuperar sectores de la sociedad.

Por otro lado, su ubicación en el seno del Poder Ejecutivo se convierte en otro factor de vulnerabilidad del plan. Como ha sucedido en diversas ocasiones,²¹ los programas focalizados en este entorno, que depende exclusivamente del interés y voluntad del mandatario de turno, terminan siendo desarmados ante la aparición de nuevas agendas en el natural recambio gubernamental. La falta de institucionalización del PJ se convierte así en un factor de riesgo principal para su continuidad. De hecho, como hemos observado, la financiación del plan marca una diferencia importante respecto a otros programas de vivienda social focalizada que se desarrollan en la trama ministerial.

Referencias bibliográficas

- Cámara de senadores (2011) *Diario de sesiones*, 30.ª Sesión ordinaria, 9 de agosto. Disponible en: <<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20110809s0030.pdf>>.
- Cohen N. y Barba, C., ed., (2011) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Barcelona: Ed. Alfons el Magnànim.
- Evans, P. (2007) “La búsqueda del hibridismo como estrategia administrativa”, cap. V, en *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Colección En Clave de Sur. Bogotá: ILSA. Disponible en: <<http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/eclvs/eclvs11/Eclvs11-01-05.pdf>>.
- Geisse, G. (1988) “Alternativas Urbanas para enfrentar la crisis”, en Hardoy, J. y Morse, R. (comp.) *Repensando la ciudad en América Latina*. Buenos Aires: GEL.
- Hidalgo, R. (2002) *Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile: una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del siglo XX* [online]. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008300006&script=sci_arttext>.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2011) *Magnitud y características del trabajo infantil en Uruguay: informe nacional 2010*. Montevideo: INE: OIT. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/infantil/ENTI/Magnitud%20y%20Caracter%20C3%ADsticas%20del%20Trabajo%20Infantil%20en%20Uruguay.pdf>>.
- ____ (2012a) *Principales resultados Encuesta Continua de Hogares, 2011*. Montevideo: INE.
- ____ (2012b) *Estimación de la pobreza por el método del ingreso: año 2011* [online]. Montevideo: INE. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20Pobreza%202011.pdf>>.

21 En la década de los noventa, programas impulsados por los gobiernos con cooperación internacional: FAS, PRIS. En 2005, los programas de salud bucal, la Agenda Metropolitana del Área Metropolitana de Montevideo son los casos más visibles de corta vida de programas ejecutados sin institucionalidad sectorial.

- Jha, A.K., (2007): "La vivienda popular en América Latina y el Caribe", en *En Breve* [online], n.º 101. Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/147256-1268173593354/22560026/Jan07_101_LowIncomeHousing_SP.pdf> [acceso 30/10/2010].
- Katzman, R. (2000a) *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social en las Encuestas de Hogares: borrador de discusión*. Montevideo: UCUDAL.
- _____. (2000b) *El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias, paper*. Montevideo: UCUDAL.
- Lecuona, D.E. (2001) "Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del siglo XX", en *Boletín del Instituto de la Vivienda*, (16)42, pp. 9-59.
- Lorenzetti, S. (2001) "A questão habitacional no Brasil", en *Revista Estudo*, pp. 1-26.
- Magri, A. (2011) "Plan Juntos: ¿voluntarismo político o emergencia institucional?", en *Informe de Coyuntura n.º 10: La política en tiempos de Mujica*. Montevideo: Instituto de Ciencias Políticas-FCS-Udelar: Ed. Estuario, pp. 146-158.
- Mayntz, R. (2001) "El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD*, n.º 21, pp. 1-8.
- Midaglia, C. (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.
- Oliveira de Araújo, H. y Braga Fernandes, R. (2010) "Las políticas de la vivienda en Brasil", en *Cuadernos Electrónicos*, n.º 6. Disponible en: <http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos_electronicos/numero_6/5_%20Helo%C3%ADsa%20Oliveira%20de%20Ara%C3%BAjo%20-%20Brasil.pdf> [acceso 31/10/2010].
- Presidencia de la República (2011) "Plan Juntos, una forma de construir: mucho más que una vivienda", en *Revista Políticas* [online], 1(3), pp. 12-16. Disponible en: <<http://issuu.com/presidenciauy/docs/politicas3/1>>.
- Ranincheski, S. (2007) "A habitação como uma questão social na América Latina: uma história de cem anos", en *Memoria Social*, 11(23), julio-diciembre, pp. 137-157. Disponible en: <[www.http://memoriaysociedad.javeriana.edu.co/articulo.php?id=62](http://www.memoriaysociedad.javeriana.edu.co/articulo.php?id=62)>.
- Renaud, B. y Buckley, R. (1989) "Finanzas urbanas en América Latina después de la depresión: la solvencia de los deudores urbanos", en *Revista EURE*, XV(45), pp. 65-87.
- Rubio, R. (2006) "Lecciones de la política de vivienda en Chile", en *Revista Bitácora*, n.º 10.
- Septúlveda, R. y Fernández Wagner, R. (2006) *Un análisis crítico de las políticas de vivienda nacionales en América Latina*. Santiago de Chile: Centro Cooperativo Sueco.
- 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, pp. 15-25.