

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

**Envejecer bajo techo:
una mirada más allá de las soluciones habitacionales para
adultos mayores**

Ana de los Milagros Márquez Torres

Tutora: Ana Alicia Delgado Márquez

2013

UNIDOS

*Complejo habitacional Buena Vista
con 20 familias unidas
y antes de nuestra partida
disfrutar lo que nos queda ...
para sí de esta manera
darles gracias a la vida ...*

*Si habremos soñado siempre
con tener nuestro ranchito
y hoy gracias a nuestro Diosito
se cumplieron nuestros sueños
y de un hermoso Complejo
terminamos siendo dueños.....*

*Yo en lo personal lo digo
nunca pensé estar así
y hoy puedo morir feliz
porque le dejo a mi esposa,
un hogar para vivir
sin alquiler que la acosa*

*Tenemos que ser conscientes
en lo que habremos vivido,
y estar siempre agradecidos
que es un lujo pa' nosotros,
y ayudarnos uno al otro
estar siempre bien unidos....*

*Tenemos que comprender
que aquí somos todos grandes,
y muy temprano o mas tarde
necesitamos una ayuda
y un vecino con premura
correrá para ayudarlo.....*

Mercedes, 22 de Octubre de 2011

INDICE

EPIGRAFE

AGRADECIMIENTOS

INDICE

INTRODUCCIÓN.....1

CAPÍTULO I: ADULTO MAYOR: ALGUNAS CUESTIONES ACERCA DE SUS ACTUALES CONDICIONES. Envejecimiento, Pobreza y Protección Social.

1.1 Concepción de adulto/a mayor. Uruguay: sociedad envejecida..... 5

1.2 Necesidades Humanas y Pobreza: enemigos de la independencia del adulto mayor..... 10

1.3 Seguridad Social y Protección Social en el adulto mayor: derecho a tener derecho..... 15

CAPÍTULO II: POLITICAS SOCIALES DE VIVIENDA

2.1 Cuestión social: su relación con las políticas sociales..... 23

2.1.1 Estado de Bienestar vs. Estado Neoliberal..... 25

2.2. El derecho a la vivienda, un derecho social..... 29

2.3. Soluciones Habitacionales para Adultos Mayores (SHAM)..... 41

2.3.1. Problematicando las soluciones habitacionales..... 48

REFLEXIONES – ALUNAS CONCLUSIONES..... 54

BIBLIOGRAFÍA 57

ANEXOS..... 6

INTRODUCCION

La presente monografía de grado responde a las exigencias curriculares de la carrera de Trabajo Social, plan 1992. El tema seleccionado para la misma refiere a: **“Envejecer bajo techo: aproximación cognitiva acerca de las soluciones habitacionales dirigidas a el/la adulto/a mayor jubilado/a y/o pensionista del Banco de Previsión Social”**, centrado en las políticas habitacionales focalizadas en esta población en situaciones de vulnerabilidad socio-económica.

Se analiza un colectivo especialmente afectado por la problemática habitacional: los jubilados y pensionistas de bajos ingresos circunscripto en el ámbito del Banco de Previsión Social.

El interés por el tema surge, por un lado en lo personal, en base al trabajo que me encuentro desarrollando en el ámbito de los Complejos Habitacionales del BPS, en los departamentos de Soriano y Río Negro, lo cuál me ha permitido tener contacto directo con los adjudicatarios de las viviendas, los “viejos”, con quienes he aprendido y a su vez vivenciado experiencias de vida las cuales me han sensibilizado, siendo estas razones, fuente de inspiración para dicha monografía. Es entonces, a raíz de este acercamiento que se despierta el interés de indagar, conocer y problematizar el nivel de impacto que tienen estos programas de vivienda, con el propósito de ahondar en el tema.

Por otro lado, desde el punto de vista académico, se cree pertinente abordar la temática del adulto mayor en un momento de la vida social en que el país se ubica a nivel regional, como uno de los más envejecidos demográficamente. Los/as adulto/as mayores más que representar el tramo etario de un grupo dentro de la población, forman parte de una construcción social cargada de significados, a partir de la cual se toman decisiones, tanto a nivel del Estado, del mercado, como de la sociedad civil. La generación de soluciones habitacionales para sectores de menores ingresos aparece hoy como uno de los desafíos centrales para la sociedad uruguaya, la cifra de cincuenta mil jubilados y pensionistas con ingresos inferiores a 12 Unidades Reajustables¹ (UR), en

¹ Fuente: Pilar Besada, artículo publicado en “El País”, en fecha 22/5/2010, que refiere a estudio presentado por la firma CPA-Ferrere en el Seminario Interinstitucional para la Innovación en Soluciones Habitacionales para las Personas Adultas Mayores, encuentro del que participaron autoridades de los ministerios de Vivienda y Desarrollo Social y del BPS.

situación de vulnerabilidad habitacional, es un tema de interés social, considerando además que esa cifra no toma en cuenta al resto de los que carecen de cobertura.

El envejecimiento poblacional es una tendencia que se ha venido registrando a mediados del siglo XX en sociedades modernas como efecto del avance radical de la revolución industrial desde fines del siglo XVIII y las prácticas sociales que resultan de este sistema. El modelo de producción capitalista deja sus huellas tanto a nivel de producción material, como humana, tanto en la calidad de la vida, como en su duración. De acuerdo a las particularidades y contradicciones del mundo moderno, la interrogante se da sobre qué lugar y respuestas se le atribuyen al/la adulto/a mayor en las actuales condiciones.

En el tema que nos convoca, ¿las soluciones habitacionales satisfacen las necesidades básicas (de protección y subsistencia) del “viejo sin techo”, o en la realidad no es así?

En este trabajo se examina el derecho a la vivienda como un derecho social. Se indica en este sentido que sin un techo adecuado y seguro, no se cuenta con calidad de vida y que esto atenta directamente contra la salud física, mental y social, circunstancias que a su vez no posibilitan una vida digna.

Se impone entonces definir como **objeto de estudio**: en qué medida los programas habitacionales, satisfacen las necesidades de vivienda en -cantidad y calidad- y afectan los modo de vida de los adultos mayores (jubilados y pensionistas) de menores ingresos en nuestro país.

Se pretende analizar si la puesta en práctica de lo dispuesto por el Programa de Soluciones habitacionales, responde a las necesidades y urgencias del sujeto y asimismo determinar específicamente si se encuentran o no vulnerados de alguna manera los derechos sociales de los adultos mayores de bajos ingresos contemplados en el referido programa de vivienda.

El **objetivo general** de la presente monografía es: *Contribuir a la comprensión y problematización de las políticas habitacionales existentes dirigidas al adulto mayor (jubilado y/o pensionista).*

Para el cumplimiento de dicho objetivo se plantean dos **objetivos específicos**:

- Realizar una aproximación en cuanto a la gestión de las políticas habitacionales, dirigidas a esta población, desde los organismos estatales encargados: Banco de Previsión Social –BPS- y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente –MVOTMA-

- Analizar los niveles de impactos de las soluciones habitacionales en calidad de vida de los adultos mayores destinatarios.

Es entonces que, en el presente trabajo se propone realizar un acercamiento cognitivo de las políticas estatales encargadas de brindar soluciones habitacionales para adulto/as mayores, jubilado/as y/o pensionistas del Banco de Previsión Social (BPS); se organizarán e interpretarán los datos recogidos, acudiendo a estudios realizados y a bibliografía especializada en la temática a abordar.

Para ello, la metodología de trabajo se basará en técnicas de revisión y análisis bibliográfico, de sistematizaciones y documentos acerca del tema escogido; teniendo como referencia al materialismo histórico dialéctico en tanto teoría y metodología de conocimiento de la realidad. Esto implica que en el transcurso del trabajo se abocará a hacer un análisis sociohistórico, con el propósito de poder acercarnos a la realidad tanto de la población beneficiaria del programa como de las políticas habitacionales existentes en nuestro país. Para captar la realidad desde una perspectiva de totalidad, es necesario descubrir, develar, las relaciones y procesos que los fenómenos ocultan (Kosik, 1969), para así poder llegar a entenderla; es por ello necesario, entonces, el pasaje de lo abstracto a lo concreto como principio metodológico fundamental para conocer la realidad social.

Con la finalidad de alcanzar estos propósitos la monografía se estructura en **dos capítulos**.

En lo que refiere al **primer capítulo**, se analiza algunas cuestiones acerca del “adulto mayor”, para ello resulta necesario discutir qué se entiende por dicha categoría, exponiendo y analizando diferentes definiciones y posturas teórico-ideológicas, que nos permitirán acercarnos al tema. En este punto se plantean además ciertos cambios que se han venido dando, tanto desde la forma de definir al adulto mayor como la posición que ha tomado en la sociedad actualmente. Asimismo se trata de explicar qué se entiende cuándo hablamos de *necesidades*, en este caso *necesidades* a las cuales se enfrenta el

adulto mayor con bajos recursos económicos, en una sociedad donde impera un mercado egoísta y destructor, donde “se salva quien puede”.

Se analiza las categorías seguridad social y protección social, siendo de suma importancia explicarlo para entender como el adulto mayor accede a sus beneficios luego de su retiro del mercado laboral.

En el **segundo capítulo**, se realiza un breve abordaje histórico-conceptual en cuanto a los cambios que se han trazado en lo que respecta a la implementación de las políticas sociales en Uruguay, se toma la cuestión social como disparadora de las mismas. Es el encuadre genérico del tema central de este capítulo: la Política Habitacional Uruguaya. Se enfatiza en ésta respecto a las transformaciones que ha tenido desde la década del 50 expresada en leyes y programas habitacionales dando cuenta principalmente de aquellas formuladas en los cinco últimos periodos de gobierno en nuestro país. Después nos referimos en particular a la gestión que desempeña el BPS como órgano estatal encargado de implementar programas habitacionales para el adulto mayor, (jubilado/pensionista).

Asimismo se trata las posibles dificultades de acceso que tiene el colectivo destinatario de este programa al usufructo de este derecho social desde que se creara. Identificar si las viviendas que se proporcionan a los jubilados y pensionistas cuentan con una adecuada construcción y adecuación en el espacio geográfico, en relación a su habitabilidad y a su entorno.

Comprender el tema más allá de la dimensión residencial, incluyendo aspectos demográficos, culturales, y subjetivos que permita una mayor comprensión respecto al tema de la vivienda en la población adulta mayor.

Es importante tener en cuenta que el tema de la vivienda es un aspecto primordial para la integración, en este sentido la falta de vivienda presenta un obstáculo para el desarrollo social y subjetivo, así como para las posibilidades de construcción de un proyecto personal también en la vejez.

Finalmente se desarrolla **reflexiones-algunas conclusiones** de la monografía donde se expone algunas conclusiones respecto al tema.

CAPITULO I

ADULTO MAYOR: ALGUNAS CUESTIONES ACERCA DE SUS ACTUALES CONDICIONES.

Envejecimiento, Pobreza y Protección Social.

1.1 Concepción de adulto/a mayor.

Uruguay: sociedad envejecida.

Según la CELADE² la vejez se define a partir de los 60 o 65 años de edad, usualmente denominada como “adulto mayor” o “persona adulta mayor”. Otra expresión ligada a la vejez es la de “tercera edad”, la cual ha cobrado mayor significación en nuestra sociedad. (Huenchuan, S. 2011).

Para Ham Chande (1996), este término ha generado históricamente la idea de una edad avanzada, pero dentro de un marco de funcionalidad y autonomía que permite llevar una vida independiente, llena de satisfacción. Esta noción constituye un estereotipo que se acerca mucho al de la “edad dorada”, luego del retiro de la actividad laboral, que supone que las personas mayores tienen un tiempo de ocio para dedicarlo al placer y la diversión. Para otros autores no es más que un eufemismo para disimular la realidad de la vejez, que es considerada un estigma y que se emplea para alejar la idea de la muerte que se le asocia. (Romieux, 1998).

Según María del Carmen Ludí (2005:17):

“...La Vejez se construye social y culturalmente en cada espacio y tiempo, a partir de determinadas condiciones materiales y simbólicas de vida; adopta una multiplicidad de rostros, irreductibles los unos con los otros. Envejecer es un proceso particular y complejo que comprende factores biológicos, psicológicos, sociales; constituye una experiencia singular, concreta, “marcada” por las huellas de trayectorias de vida, de prácticas sociales...”

² Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

Los procesos de llegada a este ciclo de vida está marcada por dos factores importantes: los cambios en los arreglos familiares y el paulatino proceso de retirada del mercado laboral. La “retirada” del mercado de trabajo de las personas es acompañada por parte del Estado en lo que refiere a la provisión del bienestar por medio del sistema de protección social, con el inicio de un estado jubilatorio. Es necesario dejar claro que en Uruguay no todas las personas adultas mayores acceden al sistema de protección al mismo tiempo y de la misma manera. Con esto se deja claro que existen situaciones de protecciones diferentes. La construcción social del trabajo como fuente de significación e identidad, pone en crisis la autopercepción del/la adulto/a mayor con el retiro. El mismo puede provocar aislamiento y sentimientos de soledad, ante el alejamiento de las relaciones sociales que giraban en torno al trabajo.

La posición social devaluada del adulto mayor en tanto es marginado del núcleo integrado socialmente al mercado de trabajo, es exacerbada por la constante innovación tecnocrática. (Sánchez, 2000).

Asimismo, *“el retiro empobrece a la mayoría de las personas ancianas”* (op.cit:133). *“Como resultado del retiro muchas personas ancianas pierden su vivienda o tienen que mudarse con familiares”*. (Op.cit: 134).

Tradicionalmente, el cuidado de los niños y ancianos ha sido una atribución femenina, de las hijas y nueras, pero con la entrada de la mujer en el mercado de trabajo, esto no fue acompañado en la misma medida por una reformulación de la división sexual del trabajo en la familia; las situaciones de cuidado a cargo de la mujer se tornarían objeto de tensión y conflictos.

La realidad actual es que las familias no encuentran más las condiciones objetivas y subjetivas necesarias para cuidar adecuadamente de sus viejos en el ámbito privado.

Si bien el anciano/a convivía con alguno de sus hijos y su familia de procreación, en hogares conformados por tres generaciones; en forma creciente, este patrón de allegamiento ha sido reemplazado por otras formas: la pareja de ancianos, los hogares unipersonales y los hogares “no nucleares” (hermanas ancianas viviendo juntas, por

ejemplo), además de los ancianos que viven en residencias institucionales (E. Jelin, 1998: 86)³.

Efectivamente, el desarrollo de empresas de cuidado de ancianos y la proliferación de las “casas de salud”, son fenómenos que han ocupado un lugar importante en la vida cotidiana de las últimas décadas y que se constituyen en estrategias desprivatizadoras de aspectos importantes de la vida familiar. (Barrán, Caetano, Porzecanski, 1998: 127).

“Cuando se ingresa a una institución total, se realiza una ruptura de las barreras que separan los diferentes ámbitos de la vida. Al estar institucionalizado, todos los aspectos de la vida se desarrollan en el mismo lugar, de una manera programada, con las mismas personas y sometidos a una única autoridad. Un hecho clave es que el manejo de las necesidades está pautado desde la institución”. (Aguirre, M; Dornell, T; Sande, S; 2010: 14).

Es pertinente preguntar, ¿mediante la institucionalización (casa de salud, residencias o geriátricos) se vulnera la voluntad del “viejo”?, probablemente si dado que éste debe ajustarse al medio donde su familia lo inserta, dejando de lado hábitos, lugares, vínculos, afectos; quitándole, de cierta forma, autonomía personal.

Al respecto la ley de Voluntad anticipada 18.473 de abril del 2009, en su artículo 1° establece:

“Toda persona mayor de edad y psíquicamente apta en forma voluntaria, consciente y libre, tiene derecho a oponerse a la aplicación de tratamientos y procedimientos médicos, salvo que con ellos afecte o pueda afectar la salud de terceros”. De cierta forma dicho artículo toma en cuenta a la autonomía y subjetividad del adulto mayor aún en situaciones límites.

Como institución la familia se va adecuando a los cambios culturales y sociales; el adulto mayor también percibe este cambio ya que tradicionalmente la familia era responsable del mantenimiento y cuidado de los adultos mayores dentro del hogar. Por su parte, es de destacar que la seguridad social viene a desempeñar un rol complementario con el apoyo familiar ya que las pensiones otorgadas por este programa

³ Concretamente, en el departamento de Montevideo el 43% del total de las personas que viven solas tienen más de 65 años, a la vez que Montevideo concentra el 46% de la población adulta mayor del país. (Rodríguez, F. Rossel, C: 2009).

es una de los principales fuentes de ingresos en la vejez, como los demás programas que brinda el BPS a los adultos mayores, entre ella “las soluciones habitacionales”.

Con la profundización del envejecimiento demográfico se contribuyó a aumentar la importancia de los hogares unipersonales y de las parejas solas. Estos hogares en su mayoría son integrados por personas que sobrepasan los sesenta años. El aumento del número de hogares unipersonales, viudez, responde en parte, a éste proceso de envejecimiento en la población.

La Vejez no solo está dada por los años que una persona pueda tener, sino también está compuesta por un conjunto de experiencias vividas las cuales tienen dimensiones materiales y simbólicas, es un fenómeno natural relacionado con los cambios que le ocurren a las personas a lo largo de su vida evidenciando modificaciones a nivel biológico, psicológico y social, regulado por las características genéticas particulares de cada individuo e influido por el contexto en el cual está inserto.

A nivel de los factores biológicos el envejecimiento de una persona se relaciona con los cambios en la apariencia física, la disminución paulatina del vigor, de las capacidades sensoriales, visión, audición y la pérdida de habilidades físicas

En relación a los factores psicológicos, los cambios que se producen están relacionados con los procesos sensoriales, la destreza mental, ejemplos de esto es: el aprendizaje, la memoria e inteligencia, las emociones en algunos casos el aumento de la irritabilidad y la aparición de síntomas de depresión. Un claro ejemplo de esto último es la soledad que se genera como consecuencia de la muerte de su cónyuge o por el pasaje de situación de activo a la de “pasivo”, término referido al retiro del mercado laboral: los jubilados.

A nivel de los factores sociales el envejecimiento de una persona se refiere al lugar que ocupa el viejo tanto en la sociedad como en la familia, la influencia que la sociedad ejerce sobre estos según cada proceso de envejecimiento, los roles que toman los viejos y las distintas relaciones sociales que tiene con amigos y organizaciones recreativas, políticas, religiosas.

Los tres tipos de factores se interrelacionan e influyen entre sí, la condición física o psíquica del Adulto Mayor va a influir en las conductas y a la inversa, por lo que se da un proceso continuo de interrelaciones que van a influir en la conducta del individuo.

Esto nos permite afirmar que el proceso de envejecimiento es único e individual para cada ser humano, regido por un componente genético particular e influido por el

contexto, la cultura y el estilo de vida al que está acostumbrado.

En lo que refiere a la relación entre familia y adulto mayor se destaca la importancia que tiene el apoyo familiar sobre todo en los grupos de adultos mayores con bajos ingresos y que no cuentan con apoyo institucional. Para esta población es de importancia que su familia le brinde apoyo y cuidado en esta etapa de su vida. (Wong, R. et al, 2003). Asimismo el tipo de residencia tiene implicaciones importantes para la calidad de vida de las personas mayores, en especial en un contexto de restricciones económicas y pobreza. La convivencia con parientes o no parientes, aun cuando en algunos casos puede no ser necesariamente una opción deseada, crea un espacio privilegiado en el que operan las transferencias familiares de apoyo no sólo económico, sino también instrumental y emocional.

Se puede decir que, en general, los adultos mayores en Uruguay se encuentran en una situación más favorable en lo que respecta al bienestar en comparación con otros grupos etarios como ser niño/as, adolescentes y jóvenes.

Uruguay posee una destacada protección en cuanto a las personas mayores, presentando los menores niveles de pobreza continental en este tramo de edad. El Banco de Previsión Social (BPS), en conjunto con el sistema de salud y políticas de protección focalizadas en otros organismos del Estado han sido fundamentales en estos logros. (Filgueira, 2010).

Igualmente, este sector no cuenta con suficientes ingresos debido a las bajas jubilaciones y pensiones. A la vez, en el marco de la crisis productiva, los hijos no pueden ayudar a sus padres porque ellos mismos –en la mayoría de los casos- no tienen trabajo, o poseen condiciones laborales precarias. Los reiterados reclamos por una "jubilación digna" y por aumentos para "cubrir necesidades básicas" son un claro indicador de las condiciones económicas de dicho sector.

Actualmente debido al desarrollo de la ciencia y la tecnología ha aumentado la esperanza de vida al nacer y con ello el envejecimiento poblacional. Particularmente, en nuestro país en los últimos años, hemos vivenciado cambios demográficos, no sólo porque mejoró la expectativa de vida, sino porque también se incrementó la migración de la población joven y bajó la natalidad.

Se ha calificado nuestro país como un “país de viejos” dada las dimensiones de este fenómeno. A su vez, los índices de envejecimiento son similares a los llamados “países desarrollados”, pero con la particularidad de insertarse en un país en “vías de desarrollo” y económicamente dependiente.

1.2 Necesidades Humanas y Pobreza: enemigos de la independencia del adulto mayor.

Los adultos mayores son el grupo generacional menos expuestos a situaciones de pobreza e indigencia en nuestro país. Esto no quiere decir que no se encuentren en situaciones de riesgo y vulnerabilidad. La vulnerabilidad o vulnerabilidades que enfrentan los adultos mayores hoy son el resultado de diferentes fenómenos. Muchos se deben, al singular tránsito por una etapa de la vida y a los procesos inherentes a ella. Muchos otros, sin embargo, son producto de la acumulación en el tiempo de procesos o vivencias, es decir, del ciclo de vida.

Hablar de “vulnerabilidad” como:

“la posibilidad que tienen los hogares de movilizar los recursos para satisfacer sus necesidades aprovechando la estructura de oportunidades disponible, es decir, el grado de ajuste o encuentro entre las necesidades de las personas, los recursos de que disponen y las oportunidades y riesgos que brindan Estado, mercado”. (Rodríguez, F; Rossel, C; 2009:181).

Según estudios realizados la pobreza en la vejez es más alta en Montevideo que en el interior del país; siendo que en el año 2008 la pobreza en los adultos mayores montevideanos alcanzaba un 7,4% mientras que en el interior la cifra cae al 4,2%. (op. cit: 131).

La pobreza en esta franja etaria está condicionada por algunos factores a destacar: los arreglos familiares y cobertura en seguridad social que perciba luego del retiro del mercado de trabajo.

Se puede decir que en la mayoría de los casos las jubilaciones que reciben son menores al porcentaje de dinero que percibían antes de jubilarse, lo cual condiciona la situación económica.

Cuando se habla de “pobreza” no solo se hace referencia a la carencia de bienes, sino también de capacidades, de oportunidades y de poder incidir en las decisiones públicas; debe existir integralidad, en la visión de la persona, no aislándola de su grupo familiar, barrial, socio-cultural, contemplando el arraigo a un lugar (donde mayoritariamente está su fuente de ingresos y establece sus estrategias de sobrevivencia), tomando en cuenta su participación, sus pautas culturales, pensada como política de inclusión y con carácter sinérgico. (Max-Neef, 1993)

El análisis que realizan Rodríguez y Rossel en el *Panorama de la vejez en Uruguay* (2009) indican que existen algunos sectores de la población que no logran acceder a la jubilación o perciben ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas.

Vinculada con esta cuestión merece subrayarse un tipo de vulnerabilidad específica asociada a *“las mujeres que no trabajaron o tuvieron trayectorias laborales de carácter más intermitente”*. Para ellas, *“el acceso a la seguridad social depende del acceso a jubilaciones por parte de sus cónyuges y, eventualmente, del acceso a pensiones por viudez o vejez, prestaciones estas últimas a las que sólo pueden aspirar a partir de los 70 años y que suelen representar ingresos muy escasos”*. (op. cit: 181).

Otro plano en el que es posible identificar vulnerabilidades refiere a las condiciones habitacionales. El acceso a la vivienda entre los adultos mayores no constituye, un problema demasiado extendido. De hecho, la enorme mayoría de estas cohortes generacionales resolvieron este problema en los años previos a la transición hacia la vejez. Sí son notorias, en cambio, las dificultades de mantenimiento y conservación del “techo propio”.

Esta situación podría explicarse, al menos parcialmente, por la pérdida de ingresos totales de una parte importante de las personas en este ciclo vital. Aunque *“el vaciamiento de los hogares (básicamente, por emancipación de los hijos) compensa esta pérdida en términos de ingreso per cápita, la disminución de los recursos monetarios puede resultar clave en el caso de los gastos fijos como los asociados al mantenimiento de la vivienda”* (op. cit: 182).

Es pertinente aclarar que, *“tanto la vivienda como el hogar constituyen un satisfactor sinérgico⁴, y como tal, se encuentra en el vértice de diferentes necesidades humanas”* (Giorgi, V, 1995:9). La vivienda es un factor de mejoramiento de las condiciones generales de vida de las personas.

Max Neef entiende por satisfactores sinérgicos aquellos que *“por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades. Su principal atributo es el de ser contrahegemónicos en el sentido de que revierten racionalidades dominantes tales como las de competencia y coacción”*. (Max Neef, 1993: 64).

En cuanto a las estadísticas, se muestra que más de un 27% de los hogares del país cuenta con la jefatura a cargo de adultos mayores, una proporción que se reduce a 6,2% cuando se trata de los hogares pobres. La pobreza parece estar más asociada a hogares extendidos o compuestos. (Rodríguez y Rossel: 2009).

En los hogares unipersonales, los adultos mayores presentan menores niveles de pobreza mientras que se visualiza mayor vulnerabilidad de ingreso, en aquellos adultos mayores, que conviven con más personas y hay presencia de niños.

No obstante, un conjunto de esta población registra dificultades en otras dimensiones claves del bienestar no necesariamente vinculadas con los ingresos monetarios y que por esta razón no son captadas por el indicador de pobreza. En la mayor parte de los casos los adultos mayores con déficit en una dimensión tienen adecuadamente satisfechas las restantes.

En particular, se destaca en la población adulta mayor ausencia de cobertura de la seguridad social en un 10,2%, problemas de acceso a la vivienda un 6,7% y insuficiencia de ingresos un 5,7%. (Rodríguez y Rossel: 2009)

Por su naturaleza, este último indicador se aproxima bastante a la estimación de pobreza. En cambio, los restantes incorporan situaciones de otra naturaleza que ponen de manifiesto la necesidad de prestar atención a la multidimensionalidad del bienestar y sus riesgos en los grupos de adultos mayores.

Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de necesidades?

Max Neef expresa:

⁴ *“Sinergia significa el comportamiento de un sistema completo, que resulta impredecible a partir del comportamiento de cualquiera de sus partes tomadas aisladamente (...) la sinergia connota una forma de potenciación, es decir, un proceso en el que la potencia de los elementos asociados es mayor que la potencia sumada de los elementos tomados aisladamente”*. (Max Neef, 1993 :64)

“las necesidades revelan de la manera más apremiante el ser de las personas, ya que aquél se hace palpable a través de éstas en su doble condición existencial: como carencia y como potencialidad. Comprendidas en un amplio sentido, y no limitadas a la mera subsistencia, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia tan propia de los seres humanos”. (Max Neef, 1993:45).

En este sentido, el autor mencionado propone un “*desarrollo a escala humana*” centrado en las potencialidades de los sujetos y sus relaciones, lo que lo lleva a repensar el tema de las necesidades humanas en su complejidad, abandonando así los imperativos de una concepción de la existencia reducida al tener y que se olvidaba del ser, el estar y el hacer.

Entonces, la falta de bienes materiales no es el único problema de la pobreza; siendo otra consecuencia la incapacidad de participar en la vida económica, política y social, dado que las personas mayores que viven en la pobreza se ven a si mismas excluidas socialmente y aisladas de los procesos de toma de decisiones.

En este sentido, los adultos mayores que viven solos y, especialmente, los de menores ingresos aparecen como un grupo particularmente vulnerable: estas personas no pueden pagar servicios privados de cuidado en el mercado y no tienen familiares a quienes recurrir, al menos no en la convivencia cotidiana. La combinación de ambas características configura la profunda vulnerabilidad que aparece con el ingreso a la vejez para algunos sectores de la población, especialmente para quienes atraviesan ya sus últimos años de vida.

¿Cómo aceptar el derecho a un proyecto de vida a la vejez que respete sus necesidades?

El acceso a fuentes de protección de amplia cobertura, como las jubilaciones y pensiones, han sido el factor de mayor incidencia para mantener los bajos niveles de pobreza entre la población adulta mayor.

Por esto las diferentes propuestas de atención a las necesidades, los sistemas de protección social y las políticas sociales como tentativas (siempre limitadas y determinadas) deben intentar resolver las tensiones existentes entre las necesidades de las personas y las necesidades del capital.

Estas necesidades del capital Marx las llama “*necesidades radicales*”, nacen de las condiciones materiales del propio capitalismo (García Polo, 1997). La alineación producida por el capitalismo es la que hace surgir la “conciencia de alineación”, es decir las necesidades radicales.

De esta forma la autora se basa en que:

“hay alineación desde que existe un abismo entre el desarrollo humano específico y las posibilidades de desarrollo de los individuos humanos, entre la producción humano-específica y la participación consciente del individuo en ella. Ese abismo no ha tenido la misma profundidad en todas las épocas y para todas las capas sociales...”. (op.cit: 45).

Las necesidades no se desarrollan en el aire, sino en espacios y tiempos socialmente determinados, por lo que se afirma:

“(…) para mejorar las formas en que las necesidades se satisfacen algunos métodos son mejores que otros. Es suficiente con decir que el proceso de identificación de políticas sociales apropiadas debería combinar dos aproximaciones: delinear de lo general a lo particular el conocimiento codificado de expertos y profesionales, y de lo particular a lo general el conocimiento empírico de personas comunes en su vida cotidiana. El uno sin el otro implica un riesgo de daño y desperdicio” (Gough, 2003:25).

Retomando la postura de Max Neef (1993), ya no alcanza con relacionar necesidades con la asignación de bienes y servicios las cuales presuntamente podrían llegar a satisfacerlas, es imprescindible ampliar las consideraciones e incorporar en el análisis (además de los bienes, servicios o materializaciones) las prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores que repercutan sobre las formas sociales en que se vivencian las necesidades.

Por su parte, la autora Sandra Krmpotic tomando la postura de Agnes Heller, hace referencia a que *“la insatisfacción permanece no porque los objetos de satisfacción sean equivocados o culturalmente inaceptables, sino porque las expectativas siempre crecen, especialmente cuando se satisfacen necesidades. Este cambio constante en las expectativas produce transformaciones en la calidad y cantidad de las necesidades”*. (Krmpotic, S; s.f.: 64).

En el siguiente punto se hará mención a los sistemas de protección social existentes en nuestro país, los cuales hacen frente a la vulnerabilidad económica de los más desprotegidos en la franja etaria de los adultos mayores.

1.3 Seguridad Social y Protección social en el adulto mayor: derecho a tener derechos.

Para comenzar este punto es de importancia destacar que las instituciones que prestan los servicios establecidos, en el marco de políticas sociales, lo realizan como apoyo formal. El apoyo informal, lo constituyen, la familia, los amigos y los vecinos que integran dicho sistema, eso se fundamenta en la dedicación y cooperación que emana de los sistemas afectivos y de un sentido de solidaridad.

El apoyo familiar, la seguridad social y la participación económica forman parte de la fuente de ingresos en la edad avanzada.

La asistencia de los adultos mayores debe ser percibida desde el Derecho, es decir que éstos son sujetos de derechos que obligan al Estado y al resto de la sociedad, para que estos lleguen a una vejez digna, sin discriminación y a adaptarse integralmente a la sociedad y que, a pesar de su edad sigan siendo útiles hasta donde sus fuerzas y capacidades les permitan.

Es esencial brindar bienestar a las personas mayores, asegurándoles una subsistencia adecuada y asistencia integrada, priorizando las acciones en las personas más pobres. Lograr así desarrollar una cultura de la vejez, eliminando la discriminación y la segregación por motivos de edad.

En el Uruguay, la Ley 17.796 (2004) tiene como objetivo la promoción integral de las personas mayores y establece su derecho, entre otras cosas, a la integración activa en la familia y en la comunidad y al goce de un trato digno y sin ninguna clase de discriminaciones, a contar con asistencia médica y sanitaria integral y coordinada, a tener acceso a la educación, a una vivienda adecuada, a alimentación y abrigo suficientes, al esparcimiento, al transporte y a las comunicaciones en todo el territorio nacional.

Con respecto a la Seguridad Social ésta Ley en su artículo 3º, establece que:

i) Implementando los planes necesarios para que todos los adultos mayores tengan acceso al sistema provisional nacional, lo cual les garantizará el respaldo económico que le permita satisfacer sus necesidades de manera digna.

ii) Reglamentando procedimientos de retiro gradual y progresivo de la actividad laboral. A tal fin, deberán incorporarse formas parciales de trabajo que puedan desarrollarse en actividades similares o diferentes a las originalmente desempeñadas por el trabajador.

Por su parte, las acciones públicas y las instituciones encargadas de la atención de las personas mayores deben basarse en las normas internacionales sobre los derechos humanos. Se pueden mencionar: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, entre otros.

Los Estados deberán promover el pleno goce de los derechos de las personas mayores, creando las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan el desarrollo íntegro de la persona humana.

Los sistemas de pensiones y jubilaciones son los instrumentos de política pública más importantes para hacer frente a la vulnerabilidad económica en la vejez. Su propósito es brindar protección frente al riesgo de pérdida de ingresos y asegurar que sus necesidades económicas sean cubiertas. Los adultos mayores que carecen de ingresos suficientes, cobertura de salud y dependen de sus familias, son realidades que aumentan la vulnerabilidad de éste grupo.

Entonces, ¿qué entendemos por **seguridad social**? La OIT⁵ (1991) la define como:

“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

La seguridad social se entiende como el derecho a toda persona de acceder por lo menos a una protección básica para satisfacer estados de necesidad. En este sentido la concepción de seguridad social es universal, aspira a cubrir todas las contingencias (riesgos) a los que está expuesto el ser humano que desequilibran sus ingresos.

Es importante aclarar que el Banco de Previsión Social⁶ es el organismo estatal encargado de planificar, coordinar y administrar la seguridad social en el país.

⁵ Organización Internacional del Trabajo

Constituye por lo tanto el organismo de mayor injerencia en el área; se vincula con los trabajadores activos y las empresas a través de las cotizaciones y con los trabajadores pasivos, viejos, enfermos, entre otros, a través de los beneficios.

Igualmente, en Uruguay, el sistema de seguridad social está integrado por varios organismos del ámbito público: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco de Previsión Social, las cajas paraestatales, los servicios de retiro y pensión militar y policial; y en el ámbito privado se encuentran las Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional (AFAP) y las empresas aseguradoras de retiro inscriptas en el marco normativo de la Ley 16.713 (1995) y sus respectivos decretos reglamentarios. El 1 de abril de 1996 entró en vigencia un nuevo régimen de Seguridad Social, regulado por esta ley, el cual crea un régimen mixto (público-privado) para quienes son contribuyentes de BPS.

Dentro de las instituciones que forman parte del sistema de Seguridad Social uruguayo, BPS alcanza la mayor cantidad de cobertura y cubre el más amplio espectro de riesgos sociales. Está protegido el 98% de las personas mayores de 65 años y el 86% de los que trabajan; Uruguay es el país pionero con mayor cobertura en América Latina.

Como se mencionó anteriormente, el sistema de **protección social** busca garantizar que todo miembro de la sociedad reciba un mínimo de ingresos, de servicios sociales y servicios de salud que le permitan llevar una vida digna; para lograr este objetivo, el sistema recurre a las llamadas “Prestaciones”.

Las mismas son entendidas como *“conjuntos de medios y técnicas, organizadas jurídicamente, utilizadas para asegurar, en forma razonable, la igualdad de oportunidades y una mejor calidad de vida”* (ANEP-CETP-CES-BPS, 2012:50). Deben ser acordes con las necesidades de los colectivos que se pretende proteger.

Respecto a las prestaciones encontramos las contributivas (jubilaciones comunes, por edad avanzada, jubilación por incapacidad definitiva o subsidio transitorio por incapacidad) y las no contributivas y asistenciales (pensión de sobrevivencia, pensión por vejez y pensión por invalidez). Las pensiones no contributivas, en la legislación uruguayo constituyen un derecho subjetivo de las personas que cumplen los requisitos normativos para acceder y mantener el beneficio.

⁶ Creado por la Constitución de 1967 (art.195). La Ley Orgánica 15.800 del 17.01.1986 le atribuyó la cobertura de los riesgos y cargas derivadas de la maternidad, infancia, familia, enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y muerte.

En las prestaciones no contributivas-asistenciales, los montos de dinero son modestos y relativamente uniformes, tienen un carácter de asistencia social y se dirigen a personas que estando en situación de vulnerabilidad tienen escasa capacidad contributiva o carecen de ésta.

Para acceder a este beneficio que otorga el BPS se debe cumplir con ciertos requisitos, entre ellos:

- Carecer de recursos para subvenir a sus necesidades vitales y tener un mínimo de setenta años de edad
- En cualquier edad, estar incapacitado en forma absoluta y permanente para todo trabajo remunerado.
- Ser habitante de la República Oriental del Uruguay con, por lo menos, 15 años de residencia continuada en el país.

Son prestaciones económicas (con el fin de cubrir los riesgos en la vejez, invalidez y muerte) otorgados a aquellos ciudadanos que están en situaciones de necesidad, es decir en situación de carencia. Las condiciones de adquisición generalmente no se relacionan con la trayectoria laboral del beneficiario. En el conjunto de estas prestaciones la mayoría son percibidas por mujeres (ETRBPS, 2003: 198)⁷. Estas pensiones son un buen instrumento para colaborar en algo a disminuir las desigualdades y para dotar de mayor autonomía económica a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Las prestaciones contributivas devienen de la permanencia en el mercado de trabajo y se conocen con el nombre de “seguros sociales”, mientras que, con el nombre de “prestaciones sociales”, encontramos “servicios de asistencia social”, que en su mayoría no implican una transferencia monetaria, sino que se basan en la asistencia, servicios o beneficios, a un grupo de personas con necesidades específicas (ERTBPS, 2003), como puede ser el grupo de los adultos mayores. En ellas encontramos: Fortalecimiento de la sociedad civil organizada y Atención integral a personas en situación de calle.

Las prestaciones contributivas representan alrededor del 70% de las erogaciones del BPS, en tanto las prestaciones de asistencia social destinadas a la población que no puede acceder al sistema de seguro social, tienen un carácter residual (ETRBPS, 2003: 155).

⁷ Equipo de Representación de Trabajadores del BPS

Al mismo tiempo, la buena posición en la repartición económica de las jubilaciones y pensiones, no significa que ellas sean cuantiosas ni protejan por igual a los jubilados y pensionistas (ETRBPS, 2003). Justamente, la distribución de las pasividades marca una fuerte concentración del ingreso, haciendo que sólo una minoría de pasivos perciba la mayor parte de éste, ubicándose el resto en ingresos marginales.

Hoy en día en nuestro país, las prestaciones no son solo de tipo económicas (jubilación, pensión, asignación familiar, subsidios), se complementan con lo que son los Servicios Sociales que tienen como objetivo:

“Promover el bienestar de la persona mayor, proporcionándole un marco adecuado para el desarrollo de la convivencia”. (BPS, 2007: 5).

Se trata de una perspectiva globalizadora en su concepción y descentralizadora en su gestión, es decir llegan a toda la población y en especial a personas en situación de vulnerabilidad.

Como principales líneas de acción los programas pretenden sensibilizar a la población sobre la temática de la vejez, procurar la integración social y rehabilitación de las personas mayores y personas con discapacidad, promover el voluntariado, fortalecer la sociedad civil organizada; con la finalidad de satisfacer las necesidades no atendidas corrientemente.

Los actuales programas que se llevan a cabo son:

- Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada (sub programas personas mayores y personas con discapacidad).
- Programa de Vivienda
- Programa Turismo Social
- Programa Actividades Culturales
- Programa Relaciones Intergeneracionales
- Programa de Atención Integral para Adultos Mayores en situación de calle

Quedan excluidos del “Programa de Vivienda” y del Programa “Turismo social” aquellos adultos/as mayores que no devienen de la afiliación al Banco porque no han aportado al BPS: nunca o en el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo; por ende tienen derecho de acceder los jubilados y pensionistas exclusivamente. (ETRBPS, 2003).

Las prestaciones sociales promueven un envejecimiento activo, permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo de vida y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia.

¿Cómo se financian las prestaciones? En Uruguay gran parte del sistema público de seguridad social proviene de impuestos generales, por lo que las contribuciones que realizan los trabajadores y empleados cubren una parte de los gastos del sistema. Por su parte, el Convenio Internacional N° 102 de la OIT (1991) sobre Seguridad Social establece: “...el costo de las prestaciones y los gastos administrativos de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones, o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del país Miembro de las categorías de personas protegidas”⁸. Entonces, se puede decir que el cumplimiento responsable de “nuestras” obligaciones se vuelve un beneficio para “todos”. Igualmente cabe destacar que, en efecto, el envejecimiento de la población derivado del aumento de la esperanza de vida, de la menor fecundidad y, en el caso uruguayo, de la emigración ha reducido la relación entre activos y pasivos, afectando negativamente una de las principales fuentes de financiamiento del sistema.

La Organización Mundial de la Salud (2002) sostiene que los países podrían afrontar el envejecimiento si los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, promulgan políticas y programas de “envejecimiento activo” que mejoren la salud, la participación y la seguridad de los ciudadanos de mayor edad.

Con respecto al programa de prestaciones sociales que funciona en nuestro país; se puede resaltar que las mismas pueden facilitar a los adultos mayores:

- Participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades
- Mantener autonomía e independencia
- Participar de forma continua en las cuestiones sociales
- Seguir contribuyendo con la familia y la comunidad
- Mejorar la salud y favorecer los contactos sociales

⁸ Ratificado por Uruguay en setiembre de 2009.

- Oportunidades para estar físicamente activos
- Reconocer el derecho y la necesidad de las personas ancianas a tener refugio seguro y apropiado, sobre todo en tiempos de conflicto y crisis.
- Proporcionar ayuda para vivienda a las personas mayores a través de subsidios de alquiler, iniciativas de vivienda en cooperativas, ayudas para renovar la vivienda, etc.

Por lo tanto, no es la edad lo que conduce a la desvinculación social, cuando eso ocurre se debe a circunstancias asociadas a la mala salud, la pérdida de amistades o la reducción de ingresos. En este sentido el área de prestaciones sociales tiene un rol fundamental y debería promover la participación de la mayor cantidad de personas posibles en sus programas.

Es importante dejar claro que, la seguridad social viene a desempeñar un rol que se complementa con el apoyo familiar; el Estado ha respaldado a la familia y asumido un papel activo en la protección de los adultos mayores; el fin del Estado como regulador de la seguridad social es asegurar que los ingresos sean estables para que los adultos mayores puedan tener una vejez digna, es decir que el retiro del mercado laboral no debiera incidir en la disminución de la calidad de vida. El hecho de incorporar a la seguridad social un programa de pensiones no contributivas desde 1919 da cuenta de la temprana intención del Estado de entender que el acceso a la seguridad social es un “derecho” inherente a todo ser humano y como tal debe ser de carácter universal. Es entonces que el enfoque sobre envejecimiento debe considerar a los adultos mayores como titulares de derechos no como un grupo vulnerable objeto de protección.

La idea de seguridad y protección social a los individuos de una sociedad se fue dando paulatinamente cuando el Estado asumió que no es suficiente pensar los problemas sociales de “pobreza” “indigencia” y “protección a la existencia acudiendo al concepto de riesgo. Esta idea tiene su límite en el concepto de solidaridad (distribuir la riqueza con justicia social) y el principio de responsabilidad. De allí que la cuestión social con relación a la protección social no es solo individual. Es un problema que tiene que ver con la distribución de la riqueza, la igualdad y equidad como aspectos fundamentales de los derechos sociales y ciudadanos.

Es importante destacar que el papel de los actores políticos es fundamental para legitimar un sistema de seguridad social. Es relevante por lo tanto el papel de los gobiernos.

Con la implementación de la Ley 18.395 (2008), de flexibilización de acceso a las jubilaciones, se establecen una serie de derechos y modificaciones a las prestaciones de pasividades.

-Se les reconoce a las mujeres al momento de jubilarse los hijos que tiene, agregándose un año de trabajo adicional por cada uno, con un máximo de 5 hijos.

-Se crea un subsidio especial para personas desocupadas con un mínimo de 58 años de edad y 28 años de trabajo.

- Se flexibilizan las jubilaciones por discapacidad, eliminando ciertos requisitos administrativos.

- Se modifican requerimientos de edad y servicios para jubilaciones por edad avanzada.

Es de destacar que, el proceso de reforma de los sistemas jubilatorios y de pensiones ha sido una de las transformaciones más importantes entre las políticas sociales puestas en vigor en América Latina durante el último cuarto siglo.

En el siguiente capítulo se cree pertinente abordar a la “cuestión social” propiamente dicha como también realizar un análisis en cuanto a una de las prestaciones sociales más importante que el BPS proporciona al adulto mayor: “Soluciones Habitacionales para Adultos Mayores”(SHAM).

CAPITULO II

POLITICAS SOCIALES DE VIVIENDA

2.1 Cuestión social: su relación con las políticas sociales.

Para lograr llegar a entender las orientaciones y debates actuales sobre las políticas sociales, es importante destacar muy brevemente los anteriores modelos que fueron implementados en nuestro país, “Estado de Bienestar”, “Estado Neoliberal”, como también hacer mención a la “cuestión social” como disparadora de las políticas sociales. Para ello se tomará como referencia el texto de Robert Castel (1997) “*La metamorfosis de la cuestión social*”. Se hará alusión a una de las manifestaciones de la cuestión social, que es la problemática habitacional y cómo el Estado en su devenir histórico, a través de las Políticas Sociales ha buscado dar respuesta a la misma.

Castel define la cuestión social como:

“una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjugar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión a la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencias” (op.cit:20).

Así, la cuestión social forma parte del proceso de desarrollo del capitalismo donde las relaciones sociales y económicas son afectadas por los procesos de industrialización y urbanización. Se puede decir que hoy la pobreza es considerada la principal manifestación de la cuestión social, mayormente visible en las ciudades. Hay un aumento en los barrios precarios como también la población que habita en ellos, generándose situaciones de hacinamiento.

Por su parte el autor, argumenta que:

“(…) la conmoción que afectó a la sociedad a principios de la década de 1970 se puso de manifiesto, en primer lugar a través de las transformaciones de la problemática del empleo (...) La precarización del trabajo es otra característica, menos espectacular, pero sin duda más importante”. (op. cit: 403-404).

El autor anteriormente mencionado, sostiene que la cuestión social se caracteriza por tres procesos:

- Desestabilización de los estables: proceso de precarización del trabajo sufrido por trabajadores que antes pertenecían a un sector integrado y estable. También incluye, a un fragmento de la clase media asalariada;

- Instalación en la precariedad: hace referencia a la situación de los individuos que oscila entre el desempleo y los trabajadores temporarios, los cuales, están sujetos a una situación de gran incertidumbre;

Déficit en los lugares ocupables, existencia de los supernumerarios: refiere a los individuos que figuran como excedentes ante la atenuación de los puestos de trabajo (obreros no calificados, jóvenes que no logran ingresar al mercado laboral, trabajadores envejecidos). (op. cit:414-418).

Interpretando a Castel, los individuos se ubican en la sociedad en diferentes “zonas”, las cuales están definidas por la interrelación y complementariedad de

“(…) un eje de integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) con la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social)”. (Op. cit: 418).

Las conexiones entre dichos ejes, dan lugar a la existencia de diferentes densidades de las relaciones sociales: 1) zona de integración; 2) zona de vulnerabilidad; 3) zona de asistencia; 4) zona de exclusión o desafiliación. (ibidem).

La zona de integración hace referencia a la asociación trabajo estable/ inserción relacional sólida. A la inversa, la desafiliación enfatiza en la ausencia de participación en alguna actividad productiva, tendiendo al aislamiento relacional; por su parte la vulnerabilidad social es una zona intermedia, donde predomina la inestabilidad con la precariedad del trabajo. (Op cit:15).

Hoy día la cuestión social se caracteriza por el aumento de la exclusión social, por un empobrecimiento de la población, la precarización y tercerización del mundo del trabajo, así como un aumento en el desempleo y de los sectores desprotegidos y expulsados del mercado formal de trabajo al informal; se han venido dando estos y otros problemas que constituyen algunas de las manifestaciones de la cuestión social, siendo la expresión fenoménica de una crisis estructural de un sistema de acumulación capitalista imperante en la actualidad.

Dicho fenómeno es principalmente una cuestión política, aseverando que sus soluciones no pueden pasar únicamente por las políticas sociales, sino por la politización de la misma, y principalmente por la reestructuración de la política, incluyendo en el debate a todos los miembros de la sociedad.

La problemática que sufren miles de ciudadanos como ser la pobreza, el desempleo, la desigualdad social, precarización y exclusión social no son temas nuevos sino que son característicos y producto de un sistema capitalista, donde lo que cambia no es la cuestión social sino sus formas de expresarse.

Haciendo referencia a las políticas sociales y su relación con la cuestión social, Pastorini plantea y analiza el origen y las características de las mismas, ante lo cual argumenta que su meta está constituida por

“(…) las secuelas de la “cuestión social”, es decir, aquel conjunto de problemáticas sociales, políticas y económicas que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de una sociedad capitalista” (Pastorini, 2005:138).

Anteriormente fueron planteadas algunas consideraciones acerca de la llamada “Cuestión Social”, estas formas de entenderla se puede sintetizar en los siguientes puntos: el primero sería, concebir que la cuestión social se refiere a la relación capital trabajo, ya sea ligada con el trabajo o con el no trabajo; el segundo es que la importancia de la misma surge porque esta situación puede, a través de los diferentes grupos sociales, poner en riesgo el orden social ya establecido y el tercero es que la cuestión social es una manifestación de las desigualdades y antagonismos establecidos en las propias contradicciones de la sociedad capitalista.

2.1.1 Estado de Bienestar vs. Estado Neoliberal.

Es de importancia aclarar que sobre la temática de las políticas sociales nos encontramos con diferentes perspectivas teóricas, existiendo heterogeneidad de concepciones sobre el Estado y sus funciones.

El Estado de Bienestar (EB) surge como consecuencia de un proceso-socio-histórico-político. Luego de la segunda guerra mundial, tanto en Europa como en América, los países asumieron la “cuestión social”, siendo necesario el diseño e implementación de políticas sociales, con el objetivo de garantizar a todos los individuos el acceso a bienes y servicios, cumpliendo una función “redistributiva”.

Lowy hace referencia a que, *“los asuntos que implican redistribución inciden (...) en la división de clases sociales y activan los intereses en términos netamente clasistas”* (Lowy, 1994: 113).

Se puede decir que *“el Estado de Bienestar, que tiene su base teórica en Keynes⁹, tiene sus formas previas en nuestro país, en el batllismo con las leyes de protección laboral y estatización”*. (Machado, 2002:63).

Es así que su génesis se encuentra arraigada al batllismo, toma el modelo Fordista-Keynesiano con el objetivo de estabilizar y modificar el funcionamiento de la economía de mercado, haciendo lo posible para corregir sus fallas.

Según lo anteriormente mencionado, el autor Machado plantea que,

“A lo largo de la primera mitad del siglo XX se va imponiendo el modelo de Bienestar o proteccionista, que expresa un papel protagónico activo y dinámico del Estado, responsable de la atención de los ciudadanos en torno a la satisfacción de las necesidades con un fuerte sistema de seguridad social, así como de la creación de una infraestructura nacional; para el desarrollo capitalista, que posicionan al Uruguay, sobre todo en el imaginario social como: “la Suiza de América”. (Op.cit:64).

Se debe recordar que muchas de las personas que hoy son adultas/os mayores han vivido la transición de la “Suiza de América” a la angustia de ver esfumarse ese ideal de país y aún ser ellos quienes sufrieron directamente y sufren las consecuencias del declive, especialmente del golpe cívico-militar.

Desde las primeras décadas del siglo XX, en nuestro país, con la aplicación del modelo de “Estado Benefactor” prevalecía una sociedad con alto niveles de integración social y baja desigualdad, apostando a generar el bien común. Se trazó bajo una política universalista y homogénea, apuntando a la integración social, solidaridad y justicia distributiva e igualdad; siendo sus fieles destinatarios del servicio aquellos pertenecientes a la clase media urbana y grupos organizados. El Estado fue el actor central en la toma de decisiones de la política social y responsable principal de la planificación, financiación y ejecución de servicios y programas. Se apuntó a la búsqueda de estabilidad y seguridad, con una marcada regulación estatal.

⁹ “La producción en masa, a través de la línea de montaje y de los productos más homogéneos; el control de los tiempos y movimientos por el cronómetro fordista y la producción en serie taylorista; la existencia del trabajo parcelado y la fragmentación de funciones; la separación de ejecución y elaboración en el proceso del trabajo; la existencia de unidades fabriles concentradas y verticalizadas y por la constitución/consolidación del operario-masa, del trabajador colectivo fabril, entre otras dimensiones” (Antunes, R. 1999: 20, 21)

A mediados del siglo XX, encontramos un país con relativo desarrollo industrial, una masa trabajadora organizada en luchas sindicales, con importantes conquistas para ellos y sus familias, un país con una sociedad hiperintegrada, donde la pobreza hoy concebida no tiene parangón con la de los años '50. Las políticas sociales anteriormente hacían énfasis en la función de bienestar social que impulsaba el Estado de Bienestar.

Dicha función se asociaba a la consagración de derechos vía servicios sociales universales, originados a partir de la protección social de los derechos laborales, que implicaban la ampliación de oportunidades y generación de capacidades en pro de la integración social; se puede decir que estas eran las bases de la legitimación del EB. (Serrano, 2007).

La crisis del modelo, la influencia de la corriente neoconservadora, sumada a la crisis económica del año 1982, dieron como resultado un nuevo modelo llamado “neoliberal”, el cual tomó como sustento las “recomendaciones” del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Este modelo postula que el mercado es el mejor mecanismo de asignación de recursos económicos y de la satisfacción de necesidades del sujeto, ya que sostiene que la intervención del Estado es ineficaz. Propone que el Estado debe tener una intervención más débil, dándole de esta forma más independencia al mercado, dando como resultado una nueva forma de dar respuesta a la “cuestión social”.

Este sistema propone la eliminación del Estado en la esfera económica como regulador, privatizando y desregulando las actividades. Este modelo sostiene que el bienestar social le compete al ámbito privado, por esto el Estado debe intervenir solo para garantizar un mínimo para aliviar la pobreza, es decir, deja de implementar políticas sociales universales y comienza a llevar a cabo políticas sociales focalizadas. La focalización es una forma de reconocer los sujetos que no pueden subsistir fuera del mercado o no le es suficiente su salario para su reproducción, pasando las familias a ser las únicas encargadas de solucionar sus problemas.

Es entonces que el neoliberalismo se opone al Estado de Bienestar por la “excesiva” centralidad que asume con respecto a la sociedad, marcándolo de ineficiente, con una gestión pública inmanejable, burocratizada, e incapaz de dar respuestas a las múltiples demandas que la población reclamaba.

Citando a Midaglia se puede decir que dicho modelo guía su accionar en consonancia a la siguiente premisa, “*Más mercado, menos Estado*” (Midaglia, 1997: 92).

La autora hace referencia a que hay un claro traspaso de responsabilidades, donde el Estado se descentraliza, dejando de ser el principal responsable por la garantía de bienes y servicios; transfiriendo competencias públicas al sector privado. Dicha reestructuración del Estado debe buscar restaurar las responsabilidades individuales, restringiendo la acción en el área social, interviniendo sólo en programas asistenciales y de auxilio a la pobreza. Tomando los lineamientos de la autora y desde esta perspectiva, se observa a un ciudadano elector-cliente, sin voz. Sus derechos dejan de ser satisfechos por el Estado, y pasan a ser atendidos por servicios públicos terciarizados o privatizados, donde prima el criterio del mercado.

La propuesta neoliberal es la de un Estado mínimo, lo cual implica, entre otras cosas, la reducción del gasto social destinado a las políticas sociales, y por ende la reducción de la cobertura de los derechos sociales. A tales efectos, se transfiere a empresas capitalistas la gestión de las políticas públicas, a través de mecanismos de la privatización, que implican la transferencia de bienes y servicios públicos para el sector privado, creyendo que las propias necesidades del capital llevarían a una mejora de la prestación de los servicios, y por ende en la forma de satisfacer las necesidades de los sujetos; así como también implica la transferencia de funciones y responsabilidades que estaban en manos del Estado, hacia la sociedad civil, generándose así un proceso de desresponsabilización por parte del Estado en relación a la garantía de los derechos sociales de los individuos.

Como cierre de este punto, se sostiene que al quedar los derechos sociales de los individuos vulnerabilizados, así como sus necesidades insatisfechas, es hoy la vivienda un problema y necesidad a la que se tiene que enfrentar el sujeto, siendo la posesión de una vivienda de suma importancia para el desarrollo de su vida, tanto a nivel familiar como en su cotidianidad.

2.2 El derecho a la vivienda, un derecho social.

Corresponde partir de la premisa de que existen derechos que la persona ostenta, porque derivan de la naturaleza humana y la sujeción del Estado a lo convenido en el ámbito del Derecho Internacional. (Bidart, 1989).

De ahí que, los valores constitucionales y los derechos de las personas, deben ser interpretados como garantías universales, independientemente de la raza, la lengua, el sexo, las religiones o las convicciones ideológicas.

El derecho a la vivienda es un derecho social, lo que supone una expectativa o pretensión de bienes para satisfacer necesidades básicas de las personas. La reivindicación de los derechos sociales interesa a todos, si bien especialmente a los miembros más vulnerables de la sociedad, cuyo acceso a los recursos suele ser residual, cuando no inexistente. Es indudable que sin un techo adecuado y seguro, no se cuenta con la necesaria calidad de vida, lo que atenta directamente contra la salud física, mental y social. Asimismo, la no disponibilidad de una vivienda, o bien la pérdida de ella, supone un deterioro tal de las condiciones de vida, que no sólo dificulta factores tan diversos como la formación de nuevos hogares y estructuras familiares, la emancipación juvenil o la movilidad geográfica, sino que, puede conducir a ampliar la brecha de situaciones de desigualdad social.

A fin de mejorar la calidad de vida de la población, todos los documentos internacionales de protección de los Derechos Humanos han contemplado el derecho a la vivienda, y con ese mismo espíritu, las constituciones modernas también garantizan esa protección.

Entendiendo el derecho positivo como el derecho escrito, ya en 1948, la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incluía el derecho a una vivienda adecuada como parte de los derechos humanos básicos. En esa misma línea, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que entra en vigor en enero de 1976, afirma que:

“Conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos

iguales e inalienables”, en su artículo 11.1 dice que los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de esos derechos. En nuestro continente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (1969), declara en su artículo 26: *“Los Estados reconocen el Derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados...”*

La legislación internacional sobre Derechos Humanos define como vivienda adecuada aquella que contempla tenencia segura, accesibilidad a los servicios, materiales e infraestructura, costeabilidad, habitabilidad, accesibilidad, localización y adecuación a la cultura.

La vivienda constituye uno de los principales satisfactores de las necesidades humanas y es el espacio indispensable para la reproducción social de la población, por lo que el derecho a su acceso es reconocido por la Constitución del país.

En su artículo 45 la Constitución establece que:

“todo habitante de la República tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para este fin”. (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 2001: 11).

En cuanto al artículo 46 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay se dispone que *“el Estado dará asilo a los indigentes o carentes de recursos suficientes que por su inferioridad física o mental de carácter crónico, estén inhabilitados para el trabajo”*. (op .cit:12).

Basándose en el siguiente artículo, Vescovi (1989) expresa que su contenido da cuenta de que hay que solucionar el problema de la vivienda, por lo cual afirma que:

“(...) la norma constitucional prevé la solución de este problema por medio de la ley y existe una política de viviendas, impulsada a partir de 1967 por el Plan Nacional de Viviendas, dirigidas por la Dirección Nacional de Viviendas (DINAVI) y hoy por el Banco Hipotecario del Uruguay”. (op.cit:294)

El marco jurídico sobre la vivienda en nuestro país ya en la primera mitad del siglo XX se componía de una variada gama de normativas, entre ellas se incluían la creación del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) en 1892; la Ley Serrato en 1924, la cual establecía préstamos a trabajadores para la autoconstrucción; la creación de

“viviendas de emergencia” y una fuerte regulación del mercado de alquileres. (Di Paula, J: 1998).

Se puede decir que hasta mediados del siglo XX, el país vivió un período de relativa bonanza, con la ayuda de los precios favorables que se dieron en las exportaciones de sus productos básicos como ser la carne y la lana, como consecuencia inmediata del impulso de la segunda guerra mundial (1939-1945). El bajo índice de crecimiento demográfico junto con la relativa prosperidad económica en la que se encontraba el país en esos años, permitieron que amplios sectores de la población accedieran sin dificultades a la vivienda, no siendo un problema relevante acceder a la misma hasta la década del sesenta. Según Gosta Andersen (1993) *“El Estado configuró en la sociedad nacional una percepción de status de ciudadanía propietaria con acceso universal, creando una dinámica de correspondencia entre la demanda social y la acción estatal que extendió el área de derechos sociales con un carácter relativamente inclusivo”*. (Op.cit: 123).

Sin embargo a partir de la década del 50 la situación del país cambió, viéndose perjudicado el precio del dólar que fue subiendo notoriamente produciéndose un desequilibrio en las cuentas públicas y alarmantes índices inflacionarios. (Melgar; Cancela, 1985). Es así que a mediados de la década de los sesenta la situación comienza a revertirse y se evidenció un fuerte deterioro económico, registrándose un aumento muy importante en la inflación y una fuerte caída del salario real. Esto trajo aparejado la pérdida de poder adquisitivo de las clases asalariadas modificando sustancialmente las formas de acceso a la vivienda, constituyéndose en una demanda social colocada al Estado con mayor fuerza.

Las políticas urbanas de vivienda y la pobreza urbana, constituyen una problemática que se expresa en las dificultades de acceso a la vivienda, por parte de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. (Machado, 2001).

La imposibilidad de satisfacer esta necesidad por medio del salario, coloca a la vivienda como contradicción en el sistema actual, inmersa en una contradicción mayor, que es considerar la tierra, sustento físico de la vivienda como mercancía, cuando no es resultado de la producción.

Se puede decir entonces que, *“la vivienda como necesidad, como espacio de reproducción de la familia, como derecho social y como mercancía, convienen en un sistema que privilegian esta última naturaleza, alienando al habitante de su habitar en la casa y en la ciudad”* (Machado, 2002:40).

Tradicionalmente, la falta de acceso a la vivienda fue entendida como la situación de los sectores de extrema pobreza, ante lo cual los gobiernos han implementado políticas habitacionales para paliar tal situación.

Asimismo, la cuestión de las políticas públicas de vivienda y la pobreza urbana, refiere a problemas relevantes de la coyuntura actual, expresado en las dificultades del acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, con signos de conflicto y polarización social.

Estas problemáticas son encontradas reiteradamente en las prácticas profesionales de muchos Trabajadores Sociales, inmersa en procesos de reforma del Estado, exclusión social y fragmentación de la estructura urbana.

La problemática de la pobreza urbana ha tomado magnitudes significativas, en un país que contaba con altos grados de cohesión social, lo que ha provocado la problematización del tema en la agenda política y académica, seguramente motivado por los índices de violencia e inseguridad pública que se asocia con estas poblaciones.

Se visualiza esta problemática como formas irregulares o inexistentes de acceso a la vivienda, como mecanismos de exclusión y desafiliación (Castel, 1997) de instituciones y relaciones sociales fundantes de la sociedad.

La situación de los sectores de pobreza extrema, tradicionalmente fue atendida como "falta de vivienda", instrumentando parcialmente políticas habitacionales que intentaban modificar modos de vida y su inserción en la sociedad.

La situación habitacional de los sectores populares cobra visibilidad pública a través de los procesos del “higienismo”, con el propósito de que los hogares estuvieran limpios y confortables para que el trabajador que, llegaba a su hogar cansado luego de largas horas de trabajo, recuperara sus energías gastadas durante el día.

En nuestro país las primeras políticas de vivienda, de interés social¹⁰, surgen en 1937. Fueron instrumentadas por el Instituto de Vivienda (INVE), constituyendo una política habitacional caracterizada por la constitución de complejos habitacionales de buena calidad. (Machado, 2002).

Posteriormente, en 1961 el BHU comenzó un proceso de construcción, utilizando préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es de esta forma que:

“La contribución del Banco Hipotecario es más importante en cuanto a la formación del stock de viviendas y a la movilización general de la industria de la construcción, que en cuanto a la eliminación de los déficit habitacionales en los niveles sociales realmente comprometidos”. (Terra, 1971: 11).

Dicha política de vivienda, se caracteriza por ser altamente asistencial, no existiendo procesos de participación en las diferentes fases de implementación de la misma.

En 1967 se crea el Movimiento pro-Eradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), la cual es de carácter para-estatal, dirigida a aquellos asalariados rurales quienes se vieron afectados por la crisis a nivel agropecuario y ganadera, la cual provocó la expulsión de numerosos asalariados rurales de los establecimientos productivos. Se afincó a la población rural en la periferia de las ciudades y pueblos del interior del país. La ejecución de las obras se realizaron bajo el sistema de autoconstrucción por “ayuda mutua” (en el caso de las viviendas agrupadas), es entonces que aparece como una condición para participar en estos programas. (Machado, 2002).

Con base al estudio de la Comisión de Inversión y Desarrollo (CIDE)¹¹, Machado (2001) afirma que la política de vivienda muestra grandes alcances, particularmente, con la aprobación de la Ley 13.728, con la cual se favorece la vivienda de interés social. Su ratificación se realizó el 17 de diciembre de 1968, estableciendo un Plan Nacional de Vivienda.

Con este Plan se pretende:

¹⁰ Satisface una necesidad básica: protección y subsistencia, al mismo tiempo que contribuye el espacio para la reproducción de la fuerza de trabajo.

¹¹ En el Plan de Desarrollo Económico y Social (para el periodo 1965-1974) se guía bajo dos principios básicos: *“cualquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder realmente a una vivienda adecuada”* y *“la política de vivienda debe ser planteada y administrada como una pieza inseparable del desarrollo económico en general”.* (Terra, 1971: 37).

“Coordinar la construcción de viviendas en el sector público y privado, jerarquizar las funciones del BHU, fomentar el ahorro público destinado a vivienda, descontando un 2% de todos los salarios, creando el Fondo Nacional de Vivienda y orientar la inversión en viviendas, privilegiando a los sectores más desfavorecidos, a través de Planes Quinquenales que deberán realizar los gobiernos” (Machado, 2001: 31-32).

Por su parte, es de destacar que en el primer artículo de la Ley N° 13.728 se establece que:

“Toda familia, cualesquiera que sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de este derecho” (1968: art.1).

Mediante esta ley se logra “regularizar” la situación de la vivienda, en el plano legal, contemplando nuevos instrumentos que buscaban alcanzar una solución definitiva al problema de la vivienda. Se consagra la misma como un bien esencial, en términos de un derecho al alcance de cualquier habitante, independientemente de sus recursos económicos; y es función del Estado adoptar las medidas sociales, económicas y políticas correspondientes para el logro de éste derecho, realizando especial hincapié en los grupos de escasos recursos.

Otro aspecto no menor de esta ley fue, la legislación sobre la modalidad cooperativa de “ayuda mutua” o “ahorro previo”; se creó la Unidad Reajutable (UR)¹², quedando el BHU solo como organismo financiador. Finalmente, se creó el Sistema de Ahorro y Préstamo integrado por los propios interesados. (Machado, 2002).

Es en esta coyuntura que se crean la Dirección Nacional de Viviendas (DINAVI), la cual cumplía tareas de planificación y promoción referente a la vivienda; se conformó el Fondo Nacional de Vivienda (FNV).

El quiebre del sistema democrático en 1973 implicó grandes cambios a nivel político, económico e institucional; la ley de vivienda fue ignorada dado que la misma mantenía los rasgos principales del modelo proteccionista, como la planificación estatal y la universalidad de las políticas. A mediados del año 1974 se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social como:

¹² La UR se incrementa con el índice medio de Salarios, estructuró los créditos para vivienda.

“Órgano especializado en materia de vivienda que parecía ajustarse al espíritu y orientación general del mencionado Plan nacional. Se le adjudicaron funciones referidas a la elaboración de una política nacional del sector, tareas de planificación, investigación técnica, coordinación y financiamiento en el campo de la construcción.” (Midaglia, 1992: 75).

Se atendió a sectores de extrema pobreza, con el objetivo de integrarlos a la sociedad, mediante programas de vivienda de bajos costos.

Luego de la derrota de la dictadura, en 1980, en el Plebiscito Constitucional cobran importancia los movimientos sociales y en particular el movimiento cooperativo, entre ellos se destaca la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). (Machado, 2002).

En 1990 se crea el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)¹³ el cual:

“atiende a los sectores de ingresos bajos y medios (inferiores a 60 UR), mientras el BHU atiende a los sectores de ingresos mayores” (Machado, 2001: 33-34).

En la ley 16.112 se establece la competencia del Ministerio en la formulación, ejecución y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en esta materia. En este sentido, con la ley 16.237 decretada el 2 de mayo de 1992, se obliga al MVOTMA a la creación cada cinco años de un Plan Quinquenal de Vivienda.

Es relevante destacar la gestión, realizada por parte del MVOTMA, en lo que respecta al año 1993:

- Implementación del Plan de Transición (programas de Cooperativas, de pasivos del BPS y MEVIR);
- Centralidad del Sistema de Acceso a la Vivienda (SIAV);
- Se inicia la implementación del programa de créditos para la compra de materiales de construcción: CREDIMAT;
- Se comienza a instrumentar una línea de financiamiento a Cooperativas de Vivienda a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNV y U);

¹³ La Ley 16.112 decretada el 30 de mayo de 1990 establece la creación de este Ministerio y sus competencias tanto en el plano legal como social.

- Programas de viviendas para pasivos dependientes del BPS. Inicialmente se destinó un porcentaje de las viviendas de tipo NBE, posteriormente se realizaron ampliaciones de contrato para la construcción de conjuntos habitacionales de NBE totalmente destinados a pasivos. (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009: 11).

Con los Planes Quinquenales 1990-1994 y 1995-1999 del MVOTMA, no se llegó a modificar la carencia habitacional, donde el Estado se mantuvo de forma subsidiaria, asumiendo funciones de planificación y organización de los programas, fomentado en la participación y gestión del sector privado para el financiamiento de los programas de vivienda. (SERPAJ, 1997).

El Plan Quinquenal de Vivienda 1995-1999, se caracterizó por realizar una gran inversión destinada a la adquisición de viviendas en el mercado y la producción de NBE. En dicho período se inicia la ejecución de programas para pasivos, determinado para el siguiente quinquenio

Anteriormente, se construyeron viviendas para esta franja etaria en los propios complejos de NBE, lo cual no fue beneficioso la ocupación de la misma por ubicarse en barrios alejados, con problemas de seguridad pública muy fuertes, donde no podían vivir con otro familiar que no sea su cónyuge. (Machado, 2002). En la actualidad se construyen complejos habitacionales para pasivos en terrenos mejor ubicados y de mejor calidad. Igualmente, sobre esto se enfatizará en unos de los puntos posteriores.

En el modelo neoliberal, el acceso a la vivienda pasa a ser un “problema del individuo”, debiendo resolverlo en el mercado, en el libre juego de la oferta y la demanda, lo que es un derecho social, pierde la característica tal, para convertirse en otra mercancía, donde se tiende a focalizar el problema, donde el Estado resuelve ese problema específico perdiendo su carácter estructural e intervencionista. Se puede decir, que en la década de los 90 el MVOTMA se basó en una política focalizada, implementando como solución el NBE, con bajos costos y calidad, ubicadas en zonas de la ciudad donde los servicios son escasos. (Machado, 2002).

Es entonces que, bajo el modelo neoliberal, las necesidades básicas de la población y especialmente las habitacionales han sido insatisfechas por los tradicionales agentes promotores de las soluciones: Mercado y Estado.

En nuestro país, históricamente las políticas habitacionales consideran a la vivienda como mercancía, garantía, hipoteca, y a la vez como bien social a preservar. Si bien en la legislación se considere a la vivienda como un derecho social, en los hechos la política habitacional se basa en la consideración de la vivienda como una mercancía más y no un “bien público”.

En lo que respecta al Plan Quinquenal de Vivienda 2000-2004, “(...) *había previsto como proyecto la integración de los diferentes sistemas de registros de la demanda (SIAV, Cooperativas, MEVIR y pasivos), en un sistema de información integrado y establecer un Registro Nacional de Adjudicatarios, donde constaran todos los adjudicatarios de subsidio en cualquiera de sus modalidades. (...) Es importante indicar que si no hay una inscripción del solicitante no existe un relevamiento sistemático de la población con menores ingresos con necesidades insatisfechas*” (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009:22).

Para el quinquenio 2000-2004, los Núcleos Básicos Evolutivo, es la única política de vivienda asumida por el gobierno, siendo los sujetos destinatarios de los mismos aquellos que se encuentran “incapacitados” para acceder a una vivienda por cuenta propia, presentando bajos recursos económicos, lo cual el Estado se los brinda a un reducido costo.

El Plan de Vivienda 2005-2009, tuvo que hacer frente a una crisis que nuestro país estaba atravesando¹⁴. Principalmente, “(...) *producto de la caída abrupta de los ingresos de las familias, pero también, se perciben, claramente, causas estructurales subyacentes en referencia al diseño de las políticas*” (Op. cit: 63).

Dicho Plan de Vivienda se estructura en referencia a dos componentes: el acceso y la permanencia en la vivienda.

Tuvo como población objetivo a los trabajadores con ingresos bajos, pero estables, con capacidad de pago; lo cual dista con la realidad del mercado de trabajo en los últimos 15 años (informalidad y desregulación). Se basó en un acceso a la vivienda

¹⁴ En el año 2005, el gobierno recibe un país con una situación socioeconómica y política signada por: el aumento de la desigualdad y la pobreza, con procesos de exclusión y fragmentación sostenidos. Desde 1998 nuestra economía comienza un proceso de recesión y en 2002 desemboca en la mayor crisis económica que el país ha vivido. Por lo cual, la caída en el empleo y la disminución de los ingresos se conjugaron para incrementar los niveles de pobreza y por tanto, aumentar la demanda de servicios brindados por el Estado ante las crecientes necesidades básicas insatisfechas de la población. (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009).

establecido por la ley de vivienda (13.728) de 1968 la cual establecía el esfuerzo propio, a través del ahorro previo o de la autoconstrucción de las familias.

Se puede decir que este plan, formulado desde la asunción del Encuentro Progresista-Frente Amplio en el gobierno, hace referencia a una concepción distinta de las políticas públicas y con ello, establece un rol distinto del Estado y de la sociedad civil. Así es que se plantea como misión del MVOTMA:

Ser el generador “(...) de la política pública en materia de hábitat y como articulador de los diferentes actores y agentes en la construcción de esta política. El objetivo central de esas políticas será mejorar las condiciones habitacionales de la población, considerada ésta en su diversidad (socio-económica, etaria, étnica, cultural de género) a efectos de propender a garantizar un derecho ciudadano” (Plan Quinquenal de vivienda, 2005-2009: 11).

Respecto a las Políticas Públicas, el mencionado Plan establece que: “no se pueden diseñar políticas públicas desde la ignorancia de la demanda. Estas políticas se deben desarrollar dentro de un contexto amplio de políticas públicas. Es necesario por tanto generar nuevas políticas habitacionales sustentables con alta correspondencia con las cambiantes necesidades de las familias, en un marco que busque una nueva praxis habitacional” (Plan Quinquenal 2005-2009:65).

Se puede decir, que las políticas habitacionales siguen manteniendo una dualidad en su diseño, en tanto tratan a la vivienda como una mercancía, garantía, hipoteca y a la vez como un bien social a preservar.¹⁵ (ibídem).

De acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda, de los últimos cinco planes, se observa en los tres primeros: una postura ideológica similar, característica que se encuentra muy ligada con los partidos políticos que han estado en el gobierno en esos quince años.

Estos planes establecen una política de vivienda paliativa y focalizada, tomando a los destinatarios de las mismas como pasivos, produciendo procesos de estigmatización de los mismos. Este es el caso de los NBE: además de proveer viviendas de muy baja calidad, (generalmente ubicadas en zonas de la ciudad donde los servicios son escasos,

¹⁵ “A la vivienda y, en sentido amplio: al hábitat, se accede en el mercado; por más que en el imaginario y en la legislación se trate de un “derecho social” (Plan Quinquenal de Vivienda, 2005-2009: 63).

lejos de los posibles centros de trabajo), estigmatiza a los supuestos destinatarios, los ubica en un lugar pasivo, puesto que acceden a la vivienda cuando ya está culminada, no participando los mismos en ninguna de las fases de su implementación, es decir ni en la elección del lugar, ni en la elección de cómo se construirá la misma y con qué materiales. Se puede decir que no se genera ningún proceso de apropiación de la vivienda, fomentando y fortaleciendo los procesos de fragmentación y segmentación, aspecto que se traslada hacia la propia calidad de vida de las personas destinatarias.

Para que los NBE contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas adjudicatarias, se debe dar participación a los usuarios, como también se debe apostar al cumplimiento de uno de los derechos fundamentales de las personas: la obtención de una “vivienda digna”, con calidad y confort. El tipo de solución de NBE es destinada *“exclusivamente para atender situaciones de carencia habitacionales graves que requieran proveer en forma urgente una solución habitacional inicial.* (Gilboa, F. 1997: 20)

Según Victor Giorgi (1995), *“Todo cambio requiere un proceso social y psicológico que permita integrar la historia, lo viejo que el hombre es, con lo nuevo que desea ser; y en este proceso, las personas no pueden ser sujetos pasivos, sin protagonismo en sus propios proyectos vitales”.* (op.cit: 7). Se debe fomentar la participación de los usuarios en los planes de vivienda, dejando a un lado su carácter o limitaciones económicas.

El autor hace referencia a que *“existe una diferencia radical entre “habitar” un lugar y ser “alojado” en él”.* (op. cit: 8). Habitar es apropiarse, se refiere al sentimiento de pertenencia de las personas al momento de ocupar la vivienda. Debe sentirse parte de su barrio, de su vivienda. Para ilustrar coloca un ejemplo de vida de un vecino de un complejo habitacional, quien expresa: *“Cuando construyeron este lugar, nadie se preocupó de lo que nosotros necesitábamos. Derrumbaron nuestras viejas casas y nos metieron acá, nos separaron de nuestros amigos. Aquí no tenemos donde tomar un café, leer un diario entre varios o pedir un dinero prestado. Aquí somos extraños o forasteros. Nadie se preocupó de lo que nos hacía falta”* (op.cit:6).

Giorgi (1995) se pregunta si en realidad los NBE cubren las necesidades humanas¹⁶, o son un simple lugar donde se alojan a familias de bajos recursos. (Op. cit: 9).

Dicha solución habitacional, ¿se la podría denominar como un “satisfactor sinérgico”, para las familias beneficiarias? Sin duda que no, dado a que no cumplen con las condiciones mínimas de vivienda. Las dificultades de acceso a una vivienda suponen consecuencias psico-sociales de relevancia. La situación habitacional no sólo satisface la necesidad de protección, sino que tiene, en su carencia o satisfacción, efectos significativos que afectan la conducta personal, la dinámica familiar, las condiciones de integración social, etc.

Katzman hace referencia a que *“la vivienda en si no es sólo necesidad material de techo, es también una necesidad psico-física y cultural indispensable para el desarrollo pleno de las personas”*. (Katzman, 1988:20).

¹⁶ Las cuales se desarrollaron el capítulo I

2.3 Soluciones Habitacionales para Adultos Mayores (SHAM).

Desde el punto de vista de la estructura etaria, el envejecimiento poblacional que caracteriza a la sociedad uruguaya repercute directamente en la situación habitacional, dado que existe un número alto de hogares unipersonales constituidos por personas adultas, que generan necesidades habitacionales tanto en la vivienda como en los servicios asociados.

En relación al adulto mayor y la necesidad de obtener una vivienda digna, en lo que respecta a la ley N° 18.617 del año 2009 (creada en la órbita del MIDES¹⁷, INAM¹⁸), se plantea: *“incluir en las políticas habitacionales nacionales normas que garanticen el acceso a una solución habitacional digna y decorosa, de costos accesibles y de ambientes agradables y seguros con destino a los adultos mayores, incluyendo aquellos que padecen diversos grados de autonomía y discapacidad”* .(Artículo 3º, inciso 10).

El texto manifiesta que es deber del Estado atender al adulto mayor, considerando a esta franja etaria como sujeto de derecho en cuanto a la implementación de las políticas sociales dirigidas a este sector de la población.

Tradicionalmente, la construcción de la vejez es considerada como una etapa de carencias de todo tipo: económicas, físicas y sociales, las primeras expresadas en problemas de ingresos, las segundas en falta de autonomía y las terceras en ausencia de roles sociales que desempeñar. Desde el enfoque de los derechos se produce un cambio, dado que se promueve el empoderamiento de las personas mayores y una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad. Esto implica que *“las personas mayores son sujetos de derecho, no solamente beneficiarios, y que, por lo tanto, disfrutan de ciertas garantías y tienen determinadas responsabilidades respecto de sí mismas, su familia y su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones”*. (Sandra Huenchuan, 2011: 2).

Los asuntos concernientes a la vejez pasan a formar parte del debate público y de los derechos humanos en la agenda política actual, tanto a nivel regional como internacional.

¹⁷ Ministerio de Desarrollo Social

¹⁸ Instituto Nacional del Adulto Mayor

El actual sistema procura atender el derecho social de la vivienda para dicha población objetivo, a través de tres modalidades: vivienda nueva para uso y goce¹⁹, subsidio de alquiler y subsidio de cupos cama (en hogares de ancianos).

Veinticinco años atrás, la Ley 15.900 de 21 de octubre de 1987, recogiendo el mandato de la Constitución en su artículo 45, establece que el impuesto que se recauda a jubilados y pensionistas, queda exclusivamente afectado a la construcción de viviendas para dar en usufructo a jubilados y pensionistas con recursos inferiores a 2 salarios mínimos nacionales, siendo modificado posteriormente y fijándose el tope 12 UR²⁰. Por lo tanto, esta norma establece este derecho social, así como la financiación respectiva, que consiste en el descuento de un porcentaje según el nivel de remuneración, que se le efectúa a las jubilaciones y pensiones servidas por el BPS.

El BPS es quien realiza la inscripción, selección y adjudicación de las soluciones habitacionales, además de la administración de las viviendas construidas por el MVOTMA²¹.

Es entonces, a partir de lo establecido en el artículo 7 de la ley 15.900²² de octubre de 1987, que se crea un Fondo Nacional de Vivienda destinado a la construcción de viviendas para dar en usufructo a los jubilados y pensionistas de BPS. Se crean además comisiones asesoras para instrumentar dicha ley.

Citando la Ley 15.900, artículo 7, se establece que:

“al partir del mes siguiente al de la promulgación de la presente ley la cuota parte de la transferencia establecida por el artículo 140 de la ley 15.851, de 24 de diciembre de 1986, correspondiente al impuesto creado por el artículo 25 del decreto-ley 15.294, de 23 de junio de 1982, que grava a las jubilaciones y pensiones servidas por el Banco de Previsión Social, queda exclusivamente afectada a la construcción de vivienda para dar en usufructo personal a jubilados y pensionistas cuyas asignaciones mensuales de pasividad sean inferiores al monto de dos salarios mínimos nacionales”.

Dichas viviendas son destinadas a pensionistas (excluidas pensiones por invalidez y vejez) y jubilados que fueron activos dependientes, que perciben pasividades

¹⁹ Construidas por el MVOTMA a través de la DINAVI (Dirección Nacional de Vivienda).

²⁰ Modificado por Ley 17217, art. 1 del 24/9/1999

²¹ Actualmente dicha administración recae sobre empresas administradoras contratadas.

²² El BPS le descuenta a jubilados y pensionistas un 1% de sus haberes, para la construcción de viviendas para los más pobres.

menores a 12 UR, se amplía a 24 UR cuando la disponibilidad de viviendas es mayor que la demanda (en el caso del interior del país); debiendo tener residencia permanente en Uruguay, valerse por sí mismos en sus actividades cotidianas, no ser beneficiarios de algún otro programa habitacional estatal o privado, no ser propietario de otra vivienda.

También el programa contempla a los adultos mayores que se encuentran en situación de calle si cumplen con los requisitos mencionados.

A los beneficiarios se le otorga la vivienda en carácter de usuario hasta su fallecimiento; la vivienda podrá ser ocupada por su conyugue, concubina o concubino, siempre que los mismos hubieran cohabitado con el beneficiario cinco años y no perciban ingresos mayores a 12 UR²³.

También las hijas solteras y las viudas tienen derecho a habitar la finca, siempre que no fueran beneficiarias de jubilación o pensión y no reciban ingresos mayores a 12 UR.²⁴

Quedan excluidas del programa las pensiones a la vejez o invalidez, los titulares de jubilaciones o pensiones a término y de subsidios transitorios por incapacidad parcial.

Es importante tener presente que para aquellos pasivos que cobran sus haberes por primera vez, deben dejar transcurrir 2 pagos consecutivos, para concurrir a inscribirse en el Programa de Vivienda.

El jubilado o pensionista con bajos recursos económicos, a la hora de hacer la solicitud de la vivienda debe presentarse personalmente en el edificio de Prestaciones Sociales del BPS en Montevideo²⁵, o en caso del interior en las Sucursales o Agencias del BPS. Al momento de la inscripción se solicita la Cédula de Identidad del interesado más el último recibo de cobro de la jubilación o pensión.

Es pertinente señalar que el “*Baremo Social*” es el instrumento de medición de vulnerabilidad que utiliza el Programa de Soluciones Habitacionales para Adultos Mayores a la hora de la adjudicación, es necesario medir el umbral de pobreza, en especial de este sector de bajos recursos. Partiendo del ingreso monetario como

²³ Ver anexo 1

²⁴ Decreto 397/2009 de 24.08.2009

²⁵ 18 de julio 1720, planta baja, en el horario de 9:30 a 16:30 horas.

requisito para acceder al Programa de vivienda, se cree precisa la utilización de un método de medición de pobreza a fin de medir la extensión, intensidad y características de la población beneficiaria. Esta técnica permite cuantificar la extensión del fenómeno de pobreza. (Gerencia de Prestaciones Sociales, 2011). Es pertinente, al momento de la inscripción realizar el estudio socioeconómico y el respectivo baremo social.

Al momento de la adjudicación de la vivienda el beneficiario firma un contrato de uso y el BPS le entrega un reglamento de funcionamiento del Complejo Habitacional, a fin de que se determine los derechos de los adjudicatarios así como asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los mismos²⁶.

Según datos de la Gerencia de Prestaciones Sociales (2011), la primera entrega de viviendas realizada fue en el año 1990, cuando el Banco Hipotecario del Uruguay entregó 72 unidades. Recién en 1993 se entregan las primeras viviendas “construidas especialmente para jubilados”.

Es de señalar que desde sus comienzos, el Programa ha inaugurado 5.977 viviendas, distribuidas en 2.647 viviendas en Montevideo y 3.330 viviendas en el Interior, agrupadas en 57 Complejos Habitacionales en la Capital y en 150 Complejos Habitacionales en el Interior del país. (Gerencia de Prestaciones Sociales del BPS, 2011).

Se observa un alto grado en construcción de viviendas, igualmente la demanda es mayor que la oferta, percibiéndose en la actualidad un gran número de adultos mayores que quedan en lista de espera para el otorgamiento del inmueble.

Es importante destacar y dejar claro que, en la actualidad existen tres modalidades de SHAM:

- *“Adjudicación de una vivienda ubicada en los Conjuntos Habitacionales para jubilados y pensionistas²⁷.”*
- *Subsidio de un alquiler de hasta \$ 5.171*
- *Subsidio de un cupo de atención en hogares de adultos mayores” llamado “cupos cama”. (op. cit: 30).*

²⁶ Ver anexo 2

²⁷ Son de un solo dormitorio

Debido a que la demanda de viviendas supera la oferta del programa, en el año 2001 la ley 17.292 abre la posibilidad dentro del Programa de Soluciones Habitacionales de ofrecer un subsidio por alquiler o un cupo cama en hogares de ancianos.

Los requisitos para acceder al beneficio, alquiler o cupo cama en hogares, es ser jubilado o pensionista encontrándose en una de las siguientes situaciones:

“a) mayores de 80 años sin familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y tercero de afinidad;

b) menores de esa edad con ingresos de hasta 5 UR y sin familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad;

c) los que no sean autoválidos y sin familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad”. (Ley 17.217).

A ello hay que agregarle el hecho de que el costo de los servicios será pagado por el beneficiario con el 70% del monto de la pasividad líquida y sólo la diferencia entre el costo del servicio prestado y lo abonado por el beneficiario será cubierto con un subsidio que paga el Ministerio de Vivienda.

Esta política desmercantiliza muy poco. ¿Están las pensiones y jubilaciones pensadas para cubrir la posibilidad de una residencia u hogar? Ciertamente no.

La solución habitacional denominada Subsidio de Alquiler, la promulgó el Poder Ejecutivo en Marzo del 2006 al dictar el Decreto 80, siendo ampliada luego en el 2009, momento desde el cual, previo dictamen técnico y resolución fundada, el BPS cuenta con facultades para otorgar este tipo de solución habitacional a dichos beneficiarios. En Abril 2010 el Directorio del BPS aprueba un procedimiento a seguir para adjudicatarios que no han obtenido vivienda.²⁸ El contrato lo firma el BPS con el respaldo de la Contaduría General de la Nación, siendo 12 UR el valor mensual del arrendamiento. El BPS cuenta también aquí con precedentes, donde por razones fundadas, autoriza a un adjudicatario de vivienda pasar a un subsidio de arrendamiento o siendo aspirante de subsidio de arrendamiento, al encontrarse enfermo, se autoriza a cambio de vivienda. El primer subsidio de arrendamiento se entregó en Florida en el año 2007, siendo 458 las personas cubiertas de este modo, 330 viven en Montevideo y 128 en el Interior. Una

²⁸ RD (resolución decretada) 11-19/2010 del 21 de abril de 2010

particularidad de estos subsidios fue en el 2009, donde el BPS firma convenio con MEVIR a los efectos de que en lugares del interior donde este Organismo tiene viviendas libres, éstas puedan ser ocupadas por los aspirantes del Programa de Viviendas y el BPS se haga cargo del subsidio²⁹. (Dirección Técnica de Prestaciones Sociales, 2011)

El artículo 45 de la Ley N° 18.340 establece que el BPS desempeña tres tareas:

- Tarea de recaudador, descuenta el dinero a jubilados y pensionistas volcándolos a la cuenta del MVOTMA en el Banco de la República.
- Adjudica las viviendas.
- Localiza la demanda.

El MVOTMA está en coordinación con el BPS para la formulación y evaluación de las políticas de vivienda para Jubilados y Pensionistas.

Asimismo, dentro del sistema el BPS cuenta con otro actor, PROINGO (la consultora de Proyectos, Ingeniería y Obras), quien desde enero de 1998 lleva la administración y seguimiento de los contratos para la construcción y provisión de vivienda destinadas a jubilados y pensionistas. PROINGO tiene como tarea desde el llamado a licitación de las empresas constructoras hasta la entrega final de la vivienda.

Con respecto a la “Adjudicación de las viviendas ubicadas en los Complejos Habitacionales para jubilados y pensionistas”, este programa presenta un problema particular, el tiempo transcurrido entre la construcción de la vivienda y en la ocupación es negativo. Nos referimos a la larga espera que se da entre la construcción de la vivienda y su adjudicación; esto condiciona en cierta forma al beneficiario ya que estamos hablando del “adulto mayor”, donde sus tiempos no saben esperar, y no son los mismos que el sistema.

En base al informe sobre el Programa de viviendas para Jubilados y Pensionistas del BPS-MVOTM, que realiza la Arquitecta María Noel López Salgado (2006), hay un 14% de las viviendas que tardan en ocuparse por lo menos 9 meses y casi un 10% de las viviendas demoran un año o más en ser ocupadas. Los motivos son variados; las empresas constructoras se han cerrado, los adjudicatarios no se encuentran en el

²⁹ Por RD 32-17/2009 del 06 de octubre de 2009 se aprueba este convenio (Dirección Técnica de Prestaciones Sociales, 2011)

momento de la entrega de llaves (por defunción u otros motivos), por problemas de coordinación entre las empresas y el BPS. Esto es realmente preocupante dado que frente a tanta demanda, hoy se encuentran tantas viviendas vacías por largos períodos de tiempo, siendo que estos “viejos” necesitan de inmediato “un techo” donde estar.

¿Vivimos en un país burocratizante, donde un trámite se convierte en eternidad?, sin duda que si.

Según la Dirección Técnica de Prestaciones Sociales, con fecha 4 de mayo 2012, en cuanto a las SHAM por departamento se encuentran:

- Complejos Habitacionales (CH): en Montevideo 57; Artigas 3; Canelones 25; Cerro Largo 5; Colonia 14; Durazno 7; Flores 3; Florida 6; Lavalleja 7; Maldonado 8; Paysandú 16; Río Negro 8; Rivera 6; Rocha 6; Salto 10; San José 9; Soriano 11; Tacuarembó 4 y Treinta y Tres 4; lo que hace un total en todo el país de 209 CH.

En cuanto a la tipología de las viviendas, 70 CH son NBE; 11 son CH de bloques; 68 son viviendas en tiras o apareadas; 10 CH son viviendas aisladas y 50 CH son edificios en altura.

Siguiendo las referencias de la Dirección Técnica (2012), con respecto al número de subsidios de alquiler que hay en cada departamento, se puede decir que:

- Subsidios de alquiler: en Montevideo 330; Artigas 1; Canelones 69; Cerro Largo 1; Colonia 11; Durazno 2; Flores 0; Florida 21; Lavalleja 0; Maldonado 3; Paysandú 4; Río Negro 1; Rivera 0; Rocha 4; Salto 1; San José 8; Soriano 1; Tacuarembó 0; Treinta y Tres 1; lo cual hace un total en todo el país de 458 subsidios de alquileres que el BPS otorga por medio de este programa al adulto mayor.

Asimismo, se destaca en cuanto a los Cupos Camas que el BPS otorga por medio de las Soluciones Habitacionales, que cada departamento del país cuenta con:

- Cupos Camas (CC): en Montevideo 80; Artigas 0; Canelones 40; Cerro Largo 0; Colonia 20; Durazno 3; Flores 0; Florida 11; Lavalleja 1; Maldonado 6; Paysandú 9; Río Negro 11; Rivera 5; Rocha 3; Salto 0; San José 24; Soriano 5; Tacuarembó 1; Treinta y Tres 0; haciendo un total en todo el país de 219 CC.

En cuanto al impacto territorial, siguiendo las líneas del informe de la Arquitecta López (2006), se puede decir que en los departamentos donde se han implementado mayor SHAM son en: Montevideo 1742; Canelones 643; San José 249; Maldonado 220 y Colonia 215 viviendas.

2.3.1 Problematicando las soluciones habitacionales.

Es pertinente problematizar algunas categorías de comprensión vinculadas a la propia acción subjetiva de habitar. La categoría de habitar debe ser pensada como *“una trama compleja producto de sujetos políticos³⁰ con capacidad de transformación y no como una simple transformación de bienes sociales y materiales ligados a un territorio”* (Rovira, A s.d:3). En muchas ocasiones, cuando nos referimos al tema de la vivienda en la vejez, se piensa en personas con poco tiempo de vida, lo cual implica el diseño de soluciones habitacionales transitorias, sin embargo en nuestro país una persona al llegar a los 60 años tiene una expectativa de vida de muchos años (hablamos de décadas).

Es de destacar que dicha prestación social (SHAM) debe tener en cuenta la ubicación de la vivienda, la proximidad a los miembros de la familia, los servicios y el transporte; siendo esencial estos requisitos para que el adjudicatario/a tenga una interacción social positiva, evitando el aislamiento.

Igualmente, en la realidad se percibe una falla, la mayoría de los complejos habitacionales se encuentran en la periferia de la ciudad, delimitando de alguna forma el acceso a servicios y a transporte, entre ellos a los servicios de salud. De cierta forma se margina y aísla al adulto mayor de sus actividades cotidianas y afectos.

Por su parte se debe señalar que:

“El tema de la vivienda y la vejez, implica incluir aspectos amplios, como la construcción de subjetividad vinculadas a los problemas del habitar y como estos se presentan en el envejecimiento”. (Rovira, s.d:1). Esto implica comprender el tema e ir más allá de la dimensión *“residencial”*, poniendo mayor atención a las necesidades habitacionales. Con esto se hace hincapié en la satisfacción de necesidades tanto físicas como sociales relacionadas al territorio donde se desarrolla la vida cotidiana.

Según Giorgi, *“urbanizar es crear e integrar nuevas estructuras que permitan una mejor calidad de vida. Esto requiere estudio y planificación de parte de los técnicos, pero requiere además respeto por los seres que van a tener que adecuar sus parámetros de vida a estas nuevas estructuras. Son ellos quienes las van a habitar, a*

³⁰ Ciudadanos, con status político y derechos.

poblar, y a generar allí las redes sociales que le dan sentido como espacio social y psicológico” (Giorgi, V. 1995:7).

No pasa solo por el hecho de poseer “un techo propio”, ni por el cumplimiento de las satisfacciones de bienes materiales sino también debe existir la posibilidad de dar oportunidades de integración, participación y desarrollo dentro del territorio, donde se configuren relaciones y vínculos sociales estables.

Las actividades cotidianas transcurren en estos espacios, donde los adultos mayores llenan estos espacios dejados por su retiro laboral. Pasan la mayor parte del día en estos espacios, por lo cual es importante que los complejos habitacionales sea un *“espacio físico organizado, con un aparente orden formal o arquitectónico (...) cuando se proyectan conjuntos habitacionales a escala masiva, se corre el riesgo de perder la perspectiva de los deseos y necesidades de quienes harán de ellos su hogar”* (Op. cit: 6).

Entonces, ¿qué lugar le damos a nuestros viejos?; es difícil responder esta pregunta, porque si bien esta prestación social cubre la necesidad material de “alojamiento”, se puede decir que:

“la vivienda es un bien económico (...) pero también es, un bien afectivo, un proyecto personal y portadora de historia”. (Rovira, A. s.d: 10). Con esta cita se hace referencia a que si bien se adjudica la vivienda, el jubilado o pensionista beneficiario puede tener dificultades en el proceso de apropiación del espacio y el entorno; más aún si nunca han tenido una vivienda³¹. Esto repercute negativamente sobre la persona dado que *“la problemática de la vivienda es central cuando hablamos de calidad de vida y de salud integral.* (Gorgi, V 1995:5). Además de existir una problemática en cuanto a necesidades materiales, que padece la persona que solicita esta solución, éstas personas sienten, piensan y actúan, por lo tanto hay que darle un enfoque psicológico al tema. (Op. Cit:6).

Por tanto, Giorgi (1995) expresa: *“la salud, que no es mera ausencia de enfermedad, sino calidad de vida y posibilidades de que las personas desarrollen sus potencialidades y se realicen como tales, está directamente relacionada al tema de necesidades humanas y al grado en que estas son satisfechas o no. No se trata de*

³¹ Con esto se hace referencia a aquellas personas que ha vivido situaciones de precariedad habitacional.

lugares físicos, sino que, al ser habitados por personas adquieren significados sociales y psicológicos”. (Op. Cit: 7)

La vivienda y el contexto donde conviven, constituyen aspectos que van de la mano con la satisfacción de las diversas necesidades humanas. Esto se explica dado que, la vivienda: da protección, genera procesos de participación, identidad social, ocio (tiempo libre y momentos de recreación), afecto (interacciones afectivas) y libertad (privacidad, libertad personal). Todas estas son necesidades de subsistencia.

Igualmente, cuando la vivienda no resulta ser el ambiente confortable que toda persona necesita tener, ya no es un lugar donde se desee permanecer, generándose una situación expulsiva donde, en este caso el adulto mayor, se oprime, no tiene ganas de seguir viviendo, pide traslado de vivienda, solicita internarse en el hogar de ancianos o casas de salud, desea irse con sus familiares, etc. Se puede decir que las necesidades que presentan estos beneficiarios son pseudo satisfechas³², generándose resignación, al tiempo que las condiciones de vida continúan siendo iguales o peores que antes.

Otro obstáculo es la inadecuación de la vivienda en cuanto a la accesibilidad e inadaptación en relación a ciertas patologías, de orden físico y mental, que pueden presentarse en el envejecimiento, las cuales afectan la capacidad del sujeto para ser autónomo e independiente. Estas son las llamadas “barreras arquitectónicas”, las cuales limitan el acceso a las personas, que presentan discapacidades, a la libre circulación y accesibilidad. De algún modo, cabe señalar que son mínimos los Complejos Habitacionales de Jubilados y Pensionistas que cuentan con una adecuada infraestructura donde “el viejo” se puede desenvolver sin dificultades. Aquí se puede decir que cierta necesidad está condicionada.

Es por ello que, se debe apuntar a la construcción de viviendas en mejores zonas y con determinados requisitos como ser la colocación de rampas, pasamanos, agarraderas en los baños, rejas, etc.; que no se construya más en zonas rojas, inundables y/o alejadas de los servicios públicos y privados, salud, alimentación, transporte y otros.

Un ejemplo claro son NBE, que son viviendas de bajo costo y se construyeron en lugares inadecuados, con diseños, terminaciones, impermeabilidad y confort térmico inadecuados. La cantidad de este tipo de vivienda es considerablemente alta.

³² *“son elementos que estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada (...) pueden en ocasiones aniquilar, en un plazo mediano, la posibilidad de satisfacer la necesidad a que originalmente apuntan”* (Max Neef, 1993:61).

Da cuenta de ello un documento del 2011 de la Gerencia de Prestaciones Sociales: de las 6018 viviendas construidas hasta la fecha, en ésta situación hay 1.570 incorporadas en 70 Complejos Habitacionales (7 corresponden a Montevideo y 63 al Interior). Actualmente se han podido transferir 9 viviendas (8 de Montevideo y 1 sola del Interior) no obstante una vez que el BPS cuente con viviendas para realojar a los jubilados y pensionistas que viven en esa situación, se procederá a la devolución total a la entidad pertinente. Igualmente, cabe señalar que en el año 1996 se trató de realizar mejoras a los proyectos de vivienda, donde se propuso viviendas de una planta, con techos de hormigón, mejores terminaciones y paredes divisorias.

Otra condicionante y no menor es, la dificultad para mantener la vivienda en condiciones “habitables”. Es dificultoso para el/la adjudicatario/a asistir al deterioro cotidiano de su hogar dado que cuentan con ingresos económicos mínimos que apenas les da para subsistir, con la imposibilidad de arreglarla. Ello lleva a la personas a situaciones de impotencia y abandono, generando un círculo vicioso que “*refuerza una imagen de la vejez deteriorada y frágil*”. (Rovira, s.f.: 13).

Igualmente, en la actualidad se cuenta con Empresas Administradoras, contratadas por medio del BPS, para la reparación y “puesta a punto”³³ de la vivienda al momento de su adjudicación.

Otra dificultad que tienen la persona cuando pasa a vivir en otro espacio social que no conoce, diferente al lugar donde vivía, es que se desarraiga de los vínculos familiares y sociales, de los espacios de referencia; esto conlleva muchas veces a ciertos miedos y ansiedades, fomentando el retraimiento y aislamiento social.

Es de importancia que estas cuestiones sean tomadas en cuenta en el diseño de las SHAM, dado que muchas veces se configuran situaciones de “vulnerabilidad” y “riesgo” por no contar con una adecuada ejecución de dicha política. Estas situaciones de riesgo social se presentan frecuentemente en las propuestas en materia de solución habitacional.

Frente a estos cambios tan radicales que sufre el adulto mayor, es imprescindible la participación por parte de la persona en el proceso de cambio de hábitat. Para hacerle frente al problema, se debe contar con una política que habilite la información adecuada

³³ Poner en condición “habitable” la vivienda, para luego ser entregada.

respecto a los servicios y espacios públicos que tiene el nuevo barrio, así como también trabajar en el proceso de integración entre la comunidad y las personas alojadas.

Como se ha planteado hasta ahora, los problemas habitacionales en los adultos mayores son diversos y complejos; siendo la demanda de esta población altamente insatisfecha dado que actualmente, se encuentran 9.637 aspirantes en lista de espera, de los cuales 5.000 corresponden a Montevideo y el resto al Interior del país, con su mayor exponente en Canelones de 1.480 y su menor exponente en Rocha de 62. Mientras las viviendas entregadas en el período 1990 a 2011 ascienden a las 6.018. (BPS, 2011).

Se percibe un impacto negativo por parte del Programa sobre dicha población beneficiaria, siendo que gran porcentaje de adultos mayores quedan sin “techo”.

Además se percibe claramente, la no existencia en Prestaciones Sociales del BPS de una Gerencia de Soluciones Habitacionales, que permita dar respuestas inmediatas a los problemas que se suscitan en los complejos, sean edificios o sociales. Existe lentitud en los procedimientos, tanto para la entrega de los complejos como para el desalojo de los intrusos, lo que es llevado adelante con juicios. También la readjudicación en casos de vivienda vacía, por causa de fallecimiento.

¿Qué hacemos frente a los problemas mencionados?

Recientemente, Uruguay cuenta con una serie de recomendaciones referidas al tema de Soluciones Habitacionales para Adultos Mayores (SHAM), planteadas en el Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio (MIDES, 2008: 143-144); donde plantean lo siguiente:

- *“Inclusión en la Comunidad”*, crear redes de inclusión familiar y comunitaria,
- *“Accesibilidad”*, crear, adaptar y mantener infraestructura adecuada en los espacios públicos y privados para facilitar la movilidad e integración del adulto mayor en la vida cotidiana, la vida cultural y social de los lugares que habitan,
- *“Aprovechar y estimular las posibilidades que ofrece la Ley de Vivienda para Jubilados y Pensionistas y el concepto de solución habitacional incluido en su última versión para favorecer la construcción y gestión de diferentes tipologías de vivienda y servicios para jubilados y pensionistas.(...) por ello debe establecer una priorización de tipologías diferentes que comprendan hábitat y servicios, tales como: casas colectivas para número reducido de usuarios a cargo de cuidadores entrenados y complejos de viviendas asistidas con centro diurno y puesto de salud de escasa*

complejidad, o sistema de respiro para familiares (...) y programas de apoyo y ampliación de hogares sin fines de lucro”.

Se pretende enfatizar en el hecho de que los programas en SHAM no sean exclusivos de una sola institución, BPS³⁴; ya que el tema de vivienda para adulto mayor debería formar parte de una “política nacional integral”, inclusiva que responda a situaciones complejas y diversas que en materia habitacional presenta esta población. La intervención del BPS como único organismo encargado de ejecutar esta política coloca dicho tema en un “*universo de intervención acotado*”. (Rovira, s.f.: 13).

Es por ello que, para lograr satisfacer estas carencias, en cuanto a la vivienda, de esta población objetivo se debe apostar e implementar una política habitacional que conceda y gestione soluciones habitacionales adecuadas a cada aspirante o beneficiario, acorde con su condición bio-psico-social, garantizando las mejores condiciones de “habitabilidad” y “convivencia”, siendo éste un derecho social consagrado bajo la Constitución de la República.

Es de importancia que estas SHAM acorten los tiempos de reparaciones de las viviendas, se mejore en cuanto a los temas edilicios y de seguridad, así como también se revean los casos en cuanto a problemáticas de viviendas vacías y/o con intrusos, adjudicatarios con problemas psiquiátricos, presencia de jóvenes y familiares de los adjudicatarios, entre otras.

Se puede decir entonces que, el tema de la vivienda no sólo comprende dar ésta en usufructo, sino que confluyen otros aspectos: cuidados, salud, integración, servicios, acompañamiento, recreación, etc., para un contingente que además de su vulnerabilidad ocasionada por su edad, su status económico, su discriminación, sufre (en un gran porcentaje) de una gran soledad.

Igualmente, en la realidad es difícil que esto ocurra, puesto que:

“El hábitat hace del habitar una práctica alienante, puesto que descuida las verdaderas necesidades humanas”. (Lefebvre apud Lezama, 1993:251).

Esta cita hace referencia a que si bien, en este caso con las SHAM, se cubre parcialmente la necesidad en cuanto a la obtención del “techo propio” no se satisface otras necesidades que hacen a la persona vivir en plenitud su cotidianeidad.

³⁴ Es el único órgano estatal que actualmente brinda respuesta en materia de vivienda hacia la población adulta mayor, en el marco de la ley 18.340, setiembre 2008.

REFLEXIONES – ALGUNAS CONCLUSIONES.

Se entiende que vivimos en una sociedad demográficamente envejecida, donde se debe pensar en el adulto mayor como un ser con múltiples necesidades, más aún luego de su retiro del mercado laboral siendo, muchas veces, vulnerable frente a dichos cambios, implicando la demanda de transformaciones urgentes en modalidades de intervención de la política pública y específicamente en materia de vivienda.

Los problemas habitacionales en la población adulta mayor son diversos y complejos, consecuencia de una multiplicidad de factores interrelacionados y multicausales, reproduciéndose muchas veces desde el propio Estado prejuicios y estereotipos en relación a la vejez y la capacidad de habitar de los adultos mayores.

Entonces, se debe apostar y promover un envejecimiento activo, donde se les permita a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo de vida y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, proporcionándoles protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia.

La realización de esta monografía permitió entender que si bien el adulto mayor cuenta con cobertura amplia en materia de seguridad social (mediante las prestaciones sociales, las cuales brindan un cúmulo de programas sociales enfocados en los jubilados y pensionistas) se trazan ciertas potencialidades y necesidades que el envejecimiento presenta en la actualidad. Dichas necesidades se satisfacen, pero parcialmente. ¿Por qué? Si bien se cuenta con dicha cobertura, éstas están pensadas para cubrir necesidades del momento, se piensa en el ahora y no en el mañana de la persona. Podemos decir que la seguridad social centra la intervención del Estado en materia de política pública quedando las nuevas realidades que presenta el envejecimiento ausentes o marginadas.

“Ser hombre quiere decir: ser como mortal en la Tierra, quiere decir: habitar” (Heidegger, M. 1991). Con esta cita se pretende contribuir al análisis de distintos niveles de problematicidad en relación al tema de soluciones habitacionales para las personas adultas mayores. Las personas no envejecen de una misma forma, sino que el

envejecimiento está vinculado a la subjetividad, al desarrollo histórico, material, y afectivo de una persona.

Todas las personas mayores deberían envejecer con dignidad y seguridad y sobre todo continuar formando parte de la sociedad como ciudadano de pleno derecho.

En el programa de soluciones habitacionales, como vimos, se adjudican viviendas a aquellos jubilados y pensionistas de bajo recurso económico, pero no se piensa en otros factores que son determinantes en sus vidas, quedando invisibilizados otros aspectos sustanciales como: su identidad, su sentido de pertenencia, subjetividades que hacen al propio individuo un ser diferente en su propio hábitat. Sentir la vivienda como propia, aunque la persona no tenga tenencia legal. Transformar el lugar que te asignan como tu propio hogar.

En efecto, si bien las SHAM pretenden dar protección material y económica al beneficiario del programa, cubriendo las necesidades de alojamiento, a veces dejan a un lado la parte afectiva, emocional, subjetiva del adulto mayor; llevando al agotamiento vincular y afectivo. Esto comprende propiciar una buena calidad de vida en la vejez dependiente mediante el apoyo social el cual colabore con las personas adjudicatarias mediante la inclusión al medio donde habitarán.

Queda claro que si bien el viejo queda “bajo techo”, no cuenta con un techo adecuado y seguro, lo cual no posibilita una vida digna. No se piensa en la calidad de vida del adulto mayor. Entonces nos preguntamos ¿Qué lugar (simbólico y material) les damos a nuestros viejos? ¿Cómo aceptar el derecho a un proyecto de vida en la vejez que respete sus necesidades y derecho?

Al plantearse el tema de la vivienda en la vejez, sin dudas que se piensa en personas con poco tiempo de vida, por lo cual implica el diseño de soluciones transitorias, sin embargo en nuestro país se tiene mayor expectativa de vida, siendo que con 60 años se tiene una expectativa de vida de muchos años (décadas).

Las soluciones habitacionales deberían comprender a las personas viejas en su capacidad de construcción de un proyecto de vida ligado a la comunidad y al ámbito social y cultural donde residen.

Se puede decir que, a nivel social se ubica al viejo como aquel con imposibilidad de construir un proyecto de vida; sea porque se establece la comprensión de la vejez como un lugar pasivo y sin tiempo, como última etapa de la vida, lo cual marca una dificultad para pensar la capacidad de proyección temporal y la capacidad de habitabilidad del adulto mayor. En este sentido, no en vano dicen “...antes de nuestra partida disfrutar lo que nos queda”. (epígrafe). Esto da lugar a un discurso que se plantea en nuestra sociedad, “en la vejez se vive para esperar la muerte”. Muchas veces nos olvidamos de los viejos, nos olvidamos que ellos requieren apoyo, sin duda que en la actualidad se vive bajo la tendencia a la autosatisfacción y confort, lo que se traduce en “no tengo tiempo para el viejo”. Frente a estas situaciones las personas viejas no se instalan en un lugar de defender sus derechos y autonomía, y esto se agrava si los programas que se orientan a la población adulta mayor tienden a reproducir representaciones sociales estereotipadas de la vejez.

Debemos tener en cuenta que, hablar de problemas de vivienda en la vejez es ir más allá de temas estrictos de “alojamiento”, implica pensar a la persona vieja como sujeto de derecho y no como objetos de protección. Se debe de pensar el tema de la vivienda en relación a aspectos más complejos e integrales, que deben tener en cuenta la promoción y resguardo de su derecho a la dignidad, participación y proyecto de vida.

Finalizando, se cree pertinente abordar dicha problemática desde un enfoque integral, donde el Trabajo Social, como disciplina, juega un papel importante. Por esto se propone que quede abierta la posibilidad de continuar profundizando sobre el tema de las Soluciones Habitacionales y la vejez; lo cual sería un gran aporte de conocimiento sobre la tematica, no solo a lo que refiere al Trabajo Social como actor que junto a los ancianos busca crear soluciones, sino también conocer cómo se potencia y cuál es su rol dentro de las SHAM.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, M, et al., (2010). *La institucionalización de la vejez*. Área de Vejez y Trabajo Social (AVYTS). Facultad de Ciencias Sociales-Facultad de la República.
- Andersen, Gosta Espin (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Edt. Alfons El Magnanim, Generalitat Valenciana
- Antunes, R. (1999). *¿Adiós al trabajo?* Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo. Buenos Aires. Antídoto
- Barrán, Caetano, Porzecanski (1998). *Historias de la vida privada en el Uruguay*. Tomo 3. Montevideo. Ediciones Santillana, S.A.
- Bidart, G (1989). *Teoría general de los derechos humanos*. Edición digital disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=926>. Consultado 7/10/2012.
- Bucheli, M; Corteza, R; Rossi, I (2006). *Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación*. Udelar. Montevideo.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Di Paula, J (1998). *Reseña de evolución histórica de las políticas habitacionales en el Uruguay*. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Uruguay.
- Filgueira, F (2010). “Prólogo de la segunda edición” En *Panorama de la vejez en Uruguay*. Coordinadores Rodríguez, F; Rossel, C. Montevideo, IPES: UNFPA: UCUDAL
- García Polo, M (1997). *Aportación de Agnes Heller a la Sociología de la vida cotidiana*. Editorial Grupo Cero. Madrid
- Gilboa, F (1997). “¿Solución de vivienda?” En *Vivienda Popular*. Montevideo. Facultad de Arquitectura, Universidad de la Republica. pp 17-21

- Giorgi, V. et. Al (1995). “Hábitat y calidad de vida. Un enfoque psicológico”. En *Aportes*, Revista de la Escuela de Psicología Social de Montevideo. “Dr Enrique Pichón Riviere”. Año 2. N° 2.
- Gough, I (2003). *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Ed. Miño davila-Ciepp, Buenos Aires.
- Ham Chande, R. (1996). *El envejecimiento. Una nueva dimensión de la salud en México*, Revista de Salud Pública, México
- Heidegger, M (1991). *La proposición del fundamento*. Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Huenchuan, S (2011). *Los derechos de las personas mayores*. Material de estudio y divulgación. Naciones Unidas-Santiago de Chile. CELADE-CEPAL-UNFPA-Asdi
- Jelin, E. (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica
- Kaztman, R. (1988). *Pobreza en Uruguay. Medición y análisis*. Servicio de documentación en Ciencias Sociales. Montevideo: Fundación de cultura universitaria.
- Kosik, K. (1967). *Dialéctica de lo concreto*. Editorial Grijalbo. México
- Krmpotic, S (s.f). “La Teoría de las Necesidades” en Agnes Heller: *Contingencia, destino y autodeterminación en el concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar*. Editorial Espacio.
- Lezama, A. (1993). *Teoría Social, espacio y ciudad*. México. Editores Unidos UNAM.
- López, M (2006). “Políticas de viviendas para nuevas demandas: el caso del programa de jubilados y pensionistas del BPS- MVOTMA del Uruguay”. En revista *Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura y en la revista INVI N° 57*. Chile
- Lowy, T (1994). *Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política*. (s.d)
- Ludi, M (2005). *Envejecer en un contexto de (Des) Protección social. Claves Problemáticas para pensar la intervención Social*. Editorial Espacio. Argentina
- Machado, G. (2001) “Pobreza urbana, políticas sociales de vivienda y participación social” en *Revista Regional de Trabajo Social*. Montevideo: Vol. 15, N° 21.

- Machado, G (2002). *Del dicho al hecho: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Pobreza Urbana, políticas habitacionales y participación social*. Tesis final de la Maestría en Servicio Social, UFRJ-UdelaR. Montevideo.
- Max-Neef, Manfred. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo, Editorial Nordan.
- Melgar, A. y Cancela, W. (1985). *Desarrollo frustrado*. Montevideo, CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental.
- Midaglia, C (1992). *Las formas de acción colectivas en el Uruguay*. CIESU. Montevideo: Editorial Trilce.
- Midaglia, C. (1997) “Reforma del estado en el campo social: elementos para una discusión”, en Revista de Ciencias Sociales. Montevideo, Nº 2.
- Pastorini, A. (2005). “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría concesión-conquista”. En libro *Temas de Trabajo Social*. Montevideo: DTS-FCS-UdelaR
- Rodríguez, F; Rossel, C (2009). *Panorama de la vejez en Uruguay*. Universidad Católica del Uruguay; IPES.
- Romieux, M. (1998), “La educación para el adulto mayor y su relación con la sociedad”, *Revista Enfoques Educativos*, Vol. 1., Nº 1, Santiago de Chile
- Sánchez, D. (2000). *Gerontología Social*. Ed. Espacio. Argentina
- Serrano, C. (2007) “La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente- Chile Solidario”. En: *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Irma Arriagada (Coord.) Santiago de Chile: CEPAL, UNFPA
- Terra, J. P (1971). *La vivienda*. Colección Nuestra Tierra. Montevideo
- Touraine, A (1987) “El regreso del actor”. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Vescovi, E. (1989). *Introducción al derecho Montevideo*: IDEA
- Wong, R. et al (2003) “Ingreso y bienes de la población de edad media y avanzada en México”, En Revista *Papeles de Población* No. 37, México

Fuentes documentales:

- Agenda Hábitat. (1996). Conferencia de la ONU sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II). Estambul.
- ANEP-CETP-CES-BPS (2012). Conoce tus derechos y obligaciones en Seguridad Social. Manual interactivo del alumno Nivel 2. Edición 3.
- BPS (2011), Documento sobre soluciones habitacionales. Gerencia de prestaciones sociales del BPS
- BPS (s.f). Gerencia de Prestaciones Sociales: Prestaciones y Servicios Sociales.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (2001).
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos. 22 de noviembre de 1969. San José, Costa Rica.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948
- Decreto 397/2009 de 24 de agosto de 2009.
- Dirección Técnica de Prestaciones Sociales (2011). Prestaciones Sociales. Soluciones Habitacionales. Gerencia Prestaciones Sociales, BPS. Uruguay
- Equipo de Representación de Trabajadores del BPS (2003) Mujer y Seguridad Social en Uruguay. BPS, Montevideo.
- Gerencia de Prestaciones Sociales. Metas Institucionales. Primer semestre 2011.
- Guía de Soluciones Habitacionales, del sistema público de vivienda. MVOTMA. Disponible en www.mvotma.gub.uy. Consultado 21/10/2012
- Ley 13.728. “Plan Nacional de Vivienda”. Publicada D.O. 27 de diciembre de 1968
- Ley 15.800. “Se reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social y se suprime la Dirección General de la Seguridad Social”. Publicada D.O 3 de marzo de 1986

- Ley 15.900 “Banco de Previsión Social”. Publicada D.O. 26 de octubre 1987
- Ley 16.112 “Crease el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y fija sus competencias” Publicado el 8 de junio de 1990
- Ley 16.237 “Plan Nacional de Vivienda” Publicada 6 de febrero de 1992.
- Ley 16.713 “Seguridad Social” Publicada D.O. 11 setiembre 1995
- Ley 17.217 “Díctense normas relativas a la facultad del Banco de Previsión Social para dar en uso viviendas a jubilados” Publicada D.O 7 de octubre de 1999.
- Ley 17.292 “Administración Pública y Empleo, Fomento y Mejoras”. Publicada D.O 29 de enero de 2001
- Ley 17.796 “Promoción Integral de los de los Adultos Mayores” Publicado D.O 19 de agosto de 2004.
- Ley 18.340. “Administración de las viviendas para jubilados y pensionistas beneficiarios del Banco de Provisión Social”. Publicada D.O 3 setiembre 2008
- Ley 18.395 “Beneficios Jubilatorios” Publicada D.O 6 de noviembre de 2008
- Ley 18.473 “Voluntad anticipada “ Publicada D.O. 21 de abril del 2009
- Ley 18.617 “Instituto Nacional del Adulto Mayor”. Publicado el 6 de noviembre de 2009
- MIDES (2008). El gasto público en el Uruguay. (1999-2003). ATPS-OPS
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (MVOTMA). Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009. Disponible en <http://www.fecovi.com.uy/documentos/documentos/PlanQuinquenal20052009.pdf>. Consultado 28/11/2012
- OIT (1991). Administración de la seguridad social. En www.oit.org Consultado 23/10/ 2012
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 16 de diciembre de 1966. Entra en vigor el 3 de enero de 1976.
- RD (resolución decretada) 11-19/2010 del 21 de abril de 2010

- Rovira, A; Lladó, M. (s.f.). El tema de la vivienda en la vejez. El habitar como práctica política y subjetiva. Disponible en www.bps.gub.uy consultado 24/10/2011
- SER.PA.J. (1997). Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 1996. Carlos Álvarez Editor. Montevideo.