

# **EL ACCESO A LA VIVIENDA Y LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.**

**Una mirada interdisciplinaria a la problemática  
desde el Litoral Norte del país**

**Autores:**

**Jorge Rodríguez Russo**

**Natalia Bisio**

**Juan Ferrer**

**Rosmari Negrin**

**Natalie Robaina**

**Gabriel Duarte**

**Arturo Yglesias**

**Rogelio Texeira**



EL ACCESO A LA VIVIENDA  
Y LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Autores:

Jorge Rodríguez Russo, Natalia Bisio, Juan Ferrer, Rosmari Negrin, Natalie Robaina, Gabriel Duarte, Arturo Yglesias, Rogelio Texeira

Espacio Interdisciplinario - CENUR Litoral Norte - Udelar

ISBN: 978-9974-0-1444-2

Diseño y diagramación:  
Lic. Andrés Nogara

Salto, Uruguay  
2017

# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	4
<b>Capítulo I. Algunos conceptos claves</b>	
I. La conceptualización del territorio: un desafío para el abordaje interdisciplinar	7
II. La perspectiva ambiental como marco de referencia para la construcción de un nuevo conocimiento	10
III. Hábitat y Habitar desde la mirada del desarrollo sustentable	15
<b>Capítulo II. La vivienda y sus múltiples dimensiones</b>	
Sección 1. Funcionalidad pública y privada de la vivienda	21
Sección 2. Algunos aspectos de las formas jurídicas del acceso a la titularidad de la vivienda	25
<b>Capítulo III. La Política Pública de Vivienda</b>	
Sección 1. Las políticas y la normativa en materia de viviendas populares en Uruguay	75
Sección 2. Las políticas de vivienda y su implementación en el Uruguay moderno	102
<b>Capítulo IV. Los asentamientos irregulares en la región</b>	
I. Caracterización de la región Litoral Norte	118
II. Dimensiones de la demanda habitacional	119
III. Una mirada integral a los asentamientos irregulares en Artigas, Salto y Paysandú	127
<b>Bibliografía citada</b>	183
<b>Referencia de los Autores</b>	193

## PRESENTACIÓN

El trabajo que se presenta a continuación se enmarca en una de las líneas de investigación llevadas a cabo por el Grupo Interdisciplinario Hábitat, Vivienda y Territorio (GIHAVIT), integrado por docentes investigadores de la Facultad de Derecho y de los Departamentos de Arquitectura y Ciencias Sociales del Centro Universitario Litoral Norte de la Universidad de la República. La problematización en torno a la vivienda como derecho humano fundamental, el devenir de las políticas habitacionales en el Uruguay y su particularidad en la región Litoral Norte, así como a las concepciones de hábitat y de ciudad que las sustentan y promueven, constituyen el marco general de la reflexión.

La vivienda es un elemento básico a partir del cual no sólo las personas satisfacen su necesidad de cobijo y de protección, sino que también son construidos física, emocional y socialmente los espacios en los que ellas desarrollan sus vidas y proyectan su existencia en tanto seres particulares y genéricos. Pensar por tanto el acceso a la vivienda y las formas de vida social que de él se generan, implica considerar su funcionalidad y su necesidad de satisfacción en un contexto histórico, social y cultural determinado (SÁNCHEZ VERA, 1998).

Identificar y analizar los criterios sociales, jurídicos y urbanísticos con que las distintas administraciones públicas han intervenido en los últimos diez años para el abordaje de la demanda habitacional de los sectores más desfavorecidos en la región litoral norte del Uruguay, constituye uno de los objetivos centrales de este documento. En este sentido pues, se trata de un trabajo que pretende enriquecer el abordaje de las problemáticas habitacionales desde una mirada interdisciplinaria, haciendo hincapié en las formas de acceso a la vivienda y de apropiación del espacio público que se generan, particularmente, a partir de la ocupación irregular de terrenos públicos y/o privados por parte de los sectores más desfavorecidos como forma de resolver su necesidad habitacional.

Para ello se toman como referencia los programas socio-habitacionales priorizados por el Estado para el tratamiento de la demanda habitacional de tales sectores, ejecutados en la región Litoral Norte durante el período 2005-2015. Además de la identificación de los criterios mencionados en el diseño y la modalidad propuesta para cada programa, el análisis que se desarrolla en esta comunicación incorpora el discurso de referentes institucionales vinculados a su ejecución, en relación a la concepción de la problemática desde una mirada integral y multidisciplinaria del hábitat y la vivienda.

Las reflexiones que en el mismo se desarrollan forman parte de un proyecto de investigación interdisciplinario aprobado y financiado por el Espacio Interdisciplinario de la Udelar en el año 2015, cuyo eje de análisis refiere al enfoque de la vivienda como constructora de la ciudad desde la mirada de diversas disciplinas (sociales, jurídicas y urbanísticas), priorizando en ello la reflexión en torno a su accesibilidad y a las formas de apropiación del espacio público que se han desarrollado en los últimos años en la región Litoral Norte.

Entre ellas se destaca que, más allá de las concepciones, formas y modalidades en que cada grupo humano define y promueve el acceso a una vivienda “digna”, su alcance trasciende a los individuos que atraviesan circunstancias adversas, abarcando al conjunto de la población y responsabilizando por tanto al Estado Social de su provisión y regulación. El acceso a la vivienda es sin duda un tema vasto y polémico, objeto de profundas discusiones y variadas soluciones normativas. El Ordenamiento Jurídico uruguayo desde principios del siglo XX ha estado a la vanguardia, con una legislación que procuró acompañar las demandas sociales, consagrando constitucionalmente el derecho a acceder a la misma, con su promoción y desarrollo como piedra angular de las políticas sociales en determinados períodos históricos. Ese cúmulo normativo tuvo que convivir con viejas concepciones de la propiedad, al tiempo que debió sobrellevar las incertidumbres propias de la economía capitalista.

El debilitamiento y transformación del Estado de Bienestar sepultó cualquier aliento por revertir el déficit habitacional, precipitándose la situación a niveles alarmantes de viviendas precarias e irregulares que multiplicaron las dramáticas condiciones de vida de los sectores más postergados. Iniciada la recuperación productiva, y aun con los indicadores socio- económicos positivos que se han experimentado en la última década, el acceso a la vivienda y a la ciudad desde una mirada inclusiva, continua siendo uno de los problemas centrales de la producción y gestión ambiental. Si bien son notorios los esfuerzos institucionales desarrollados en materia de acceso a la vivienda, el fomento del crédito para construirla o adquirirla, o el subsidio para rentarla, así como el énfasis en las normas de un adecuado ordenamiento territorial que regulen su espacio, aún existen importantes sectores de la población (sobre todo en el norte del país) que no pueden tener la vivienda digna y decorosa que nuestra Carta proclama que el Estado debe garantizar.

De este modo pues, el trabajo realizado refleja que si bien los programas dan cuenta de un giro en la centralidad del Estado en la atención de la demanda habitacional así como de su concepción en torno a la vivienda, aún persisten, sobre todo en las acciones implementadas desde los programas seleccionados, viejas concepciones asociadas a la idea de la misma como objeto meramente físico, disociada de una estrategia de desarrollo sustentable de la ciudad y de apropiación colectiva del espacio público.

La obra se compone de cuatro Capítulos, en los que se abordan algunos conceptos claves (territorio, ambiente, hábitat, habitar, desarrollo urbano, ciudad y derecho a la ciudad), las múltiples dimensiones de la vivienda (funcionalidad pública y privada, formas jurídicas de acceso a la titularidad de la misma), la política pública en materia de vivienda (evolución de la normativa de viviendas populares, las políticas de vivienda y su implementación en el Uruguay moderno), finalizando con un análisis de la realidad que presentan los asentamientos irregulares en la región del Litoral Norte del país.

## CAPÍTULO PRIMERO

# ALGUNOS CONCEPTOS CLAVES

### I. LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL TERRITORIO: UN DESAFÍO PARA EL ABORDAJE INTERDISCIPLINAR

Las nociones de Territorio -asumiendo la condición polisémica del término- son tantas como disciplinas involucradas y tan heterogéneas como autores dedicados al tema. Corboz llega a preguntarse si realmente es un concepto, a lo cual rápidamente responde proponiéndolo como un “horizonte de referencia” (CORBOZ, 2004: 25). En tanto “expresión compleja” (BOZZANO, 2012: 28), resulta evidente la dificultad para definir el concepto de manera categórica y unitaria sin dejar fuera intereses provenientes de alguna consideración particular. En la misma línea, procurando revisar el concepto clásico de territorio construido desde la Geografía, Bozzano cita a Milton Santos, quien se refiere al espacio como una “realidad relacional: cosas y relaciones juntas” (BOZZANO, 2012: 29). Parece razonable, entonces, ensayar una desagregación del mismo en sus múltiples dimensiones para construir un concepto abierto que permita dar cuenta de esa condición “relacional”, capaz de incluir múltiples perspectivas para constituirse en una categoría realmente transdisciplinaria.

Esto significa que podrían establecerse algunos acuerdos conceptuales en un nivel general e incorporar las particulares formas de entendimiento que sea necesario considerar, actuando como un concepto aplicable a cualquier escala y dimensión de estudio, sin que eso signifique apartarse de una idea común ni contradecir las demás esferas específicas.

Existe ya de manera bastante arraigada en una buena parte de la comunidad científica una concepción del Territorio que trasciende las fronteras disciplinares, a partir de la introducción del sesgo ambiental. Sin embargo, esto no impide poner la atención en algún recorte específico de los alcances del término cuando ese enfoque lo entienda pertinente.

Para construir ese objeto común, estas diferentes categorías de análisis no debieran corresponderse estrictamente con las fronteras disciplinares, sin que eso signifique la disolución absoluta de las mismas. En esta línea y en un intento por establecer una aproximación a la concepción de Territorio, BOZZANO (2012: 35) propone cuatro instancias teórico-metodológicas, (preliminar, descriptiva, explicativa y propositiva) de complejidad creciente que permiten explicitar el espesor del concepto, poniendo en juego factores espaciales, temporales y relacionales para la definición de cada una de estas instancias. Complementariamente, identifica cinco abordajes de análisis (legalidades, niveles de análisis, dimensiones de análisis, espacialidades y temporalidad) para hacer operativa la implementación del trabajo antes propuesta. Esta forma de plantear el problema tiene la virtud de superar los obstáculos disciplinares y aporta una serie de sub categorías de análisis que no son exclusivas y tampoco ajenas a ningún enfoque específico, sino que efectivamente constituyen ámbitos de naturaleza transdisciplinaria.

Tradicionalmente la noción de Territorio ha hecho alusión a un lugar, a una extensión, a un espacio, básicamente desde una concepción física. Sin embargo, actualmente se han incorporado aspectos vinculados a lo político, lo social y lo cultural, entendiendo que el territorio debe ser abordado desde la integralidad. Desde un enfoque cultural, Juan ORTÍN entiende que los territorios en tanto "*unidades geo-administrativas, son una construcción socio-cultural y son el resultado de procesos sociales de carácter político*" (2010: 75). Así, se propone una perspectiva de tipo antropológica que dé cuenta de las identidades de las comunidades en función del uso cultural del espacio,

dando lugar según las acciones que se desarrollan sobre la base físico – material del mismo, a las siguientes reinterpretaciones: el territorio como espacio de territorialización, el territorio como espacio de territorialismo y el territorio como espacio de territorialidad.

La interpretación del territorio como espacio de territorialización refiere a la delimitación del espacio natural como una acción humana de tipo política, evidenciándose fundamentalmente en el establecimiento de las fronteras que dividen regiones, provincias, municipios. Esta mirada solo establece una definición de tipo político-administrativa producto de intereses históricos.

El territorio como espacio de territorialismo hace alusión a la conceptualización del mismo como espacios de diferenciación política y cultural entre territorios, a cargo básicamente de élites políticas y/o partidocráticas. Este ideario político que se desarrolla sobre los territorios genera construcciones particularistas, de diferenciación sociocultural, suscitando lógicas de tipo “nosotros y los otros”. Este ideario establece rasgos culturales, de identidad, los que son empleados para marcar límites y expresiones identitarias.

La interpretación del territorio como espacio de territorialidad tiene que ver con la conceptualización del mismo como espacio de conciencia territorial y de acción comunitaria, esto es, reconocer los territorios como espacios de relaciones socio-culturales. Esta mirada sobre el territorio desde lo social y lo antropológico se vinculan a algunas contribuciones teóricas que refieren al territorio como hábitat, la territorialidad como expresión del capital social de los espacios y la puesta en valor antropológica del territorio.

Finalmente, se puede decir que esta concepción propuesta por ORTÍN (2010) da cuenta de los procesos que se suscitan sobre la base física-material; unos referidos a la acción humana de tipo política que producen los fenómenos de gobernanza territorial, otros referidos a la significación social y cultural de los mismos y al reconocimiento de ellos como espacios

donde se establecen relaciones socio-culturales comprometidas con el espacio. Desde esta perspectiva, la concepción del territorio se vincula con el concepto de hábitat, con el fin de comprender la relación que existe entre cultura y territorio, destacando en ella la relación medio físico natural - modo de vida así como el vínculo de pertenencia de una comunidad al entorno territorial y al compromiso en su preservación (ORTÍN, 2010). Los agentes a través de sus prácticas y acciones son quienes van adaptando y modificando el espacio físico y económico, colocando así su accionar como “estructuras estructurantes” que crean los territorios. En este sentido, es importante centrarse en las relaciones de poder que se desarrollan en el mismo, esto es, identificar las estrategias endógenas y/o exógenas que los diversos agentes presentes en ese territorio desarrollan (RIELLA, 2006).

## **II. LA PERSPECTIVA AMBIENTAL COMO MARCO DE REFERENCIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO CONOCIMIENTO**

El conocimiento de la situación de los asentamientos irregulares en la región Litoral Norte del país se plantea a partir de una serie de valores que responden a una forma de ver el problema, a la cual se incorpora desde el inicio una voluntad propositiva; dicho de otra manera, se trata de entender la problemática en todas sus dimensiones, construyendo una base de información certera que permita revertir las situaciones desfavorables. Esto lleva inevitablemente a definir un marco de referencia, dentro del cual se destacan algunos conceptos que se explicitan a continuación.

En un primer nivel general, este abordaje se desarrolla desde una perspectiva ambiental, definida a partir de las interrelaciones entre la sociedad y el soporte físico complejo sobre el cual ésta se asienta.

Así planteado, podría entenderse como la aplicación de una referencia ontológica y epistemológica que pauta todo el desarrollo del trabajo. Según Edgardo VENTURINI (2011: 145):

*...se asume el concepto de ambiente como el sistema de interacciones establecidas entre el hombre, la estructura socio económica y el medio físico (natural y/o modificado). Esto implica que el ambiente es un conjunto de relaciones, pero también el resultado, el producto y la expresión de las mismas. De igual manera, puede considerarse al ambiente como el conjunto de todas las condiciones de vida humana de una comunidad. El ambiente humano es así, el resultado de las relaciones e interacciones entre el hombre, la sociedad y su medio, dependiendo grandemente del comportamiento humano.*

Junto a esta concepción, inevitablemente se debe recurrir al abordaje de la problemática desde las bases del pensamiento complejo. En este sentido, entendemos la complejidad en la línea planteada por MORIN (1994: 144) en cuanto a que:

*complejidad es la unión de simplicidad y de la complejidad; es la unión de los procesos de simplificación que implican selección, jerarquización, separación, reducción, con los otros contraprocesos que implican la comunicación, la articulación de aquello que está disociado y distinguido; y es el escapar de la alternativa entre el pensamiento reductor que no ve más que los elementos del pensamiento globalista que no ve más que el todo.*

La concepción de Ambiente constituye entonces, el marco de referencia más amplio, definido como sistema complejo que no puede ser analizado de forma parcial, sino que se construye a partir de las relaciones de interdependencia e interdefinibilidad de sus componentes. Vale decir que la noción de Ambiente no puede plantearse de forma genérica, sino que implica establecer una referencia territorial concreta, un soporte físico y una comunidad determinada, estableciendo particulares interacciones que tienen consecuencias en las transformaciones y adaptaciones tanto del

medio físico, como de los grupos sociales y sus hábitos. *“El territorio habitado por el ser humano se vuelve un espacio político, económico, social, cultural y eco-ambiental. En estas acepciones de la noción de territorio, se expresa toda la complejidad de la vida humana en sociedad”* (BARREIRO y REBOLLO, 2009: 6).

Desde este punto de vista, el concepto de Ambiente puede considerarse equivalente al de Territorio, en tanto ambos incluyen dimensiones múltiples en su definición, integrando aspectos físicos, sociales, culturales, políticos, económicos, morales entre otros, que interactúan sobre un recorte geográfico determinado. A los efectos de este trabajo sin embargo, en el primero se incorpora implícitamente la idea de sustentabilidad de las acciones humanas. Se trata de una visión intencionada del Territorio que centrando el campo de interés en el nivel de relaciones entre Sociedad y Naturaleza, plantea categorías que permiten revisar la evolución en el tiempo de estas interacciones.

A partir de estas interacciones se definen distintas dimensiones: social, económica, ecológica que nos permiten analizar la problemática ambiental, pero al incluir el concepto de sustentabilidad se hace necesario incorporar la dimensión política, ya que de otra forma cualquier abordaje de corte ambiental podría quedar únicamente en un enunciado descriptivo, soslayando la esfera de la toma de decisiones. Sin embargo es éste el ámbito para la definición de estrategias capaces de promover los procesos de transformaciones necesarios para alcanzar la sustentabilidad de los territorios.

Sucintamente, las dimensiones social, económica y ecológica hacen referencia a los aspectos vinculados a las sociedades, a la base material con que se desarrollan y a los recursos naturales con que cuentan. La dimensión política hace a la articulación que pueden hacer esas sociedades desde la participación ciudadana y no solo desde los gobiernos. La sustentabilidad en su dimensión política, implica el involucramiento de la población para el fortalecimiento y validación de los sistemas democráticos.

Con este punto de partida y ante la diversidad de dimensiones que la temática involucra, se hace evidente la necesidad de incluir miradas múltiples provenientes de diferentes disciplinas, para complementar, integrar e hibridar saberes diversos a fin de elaborar un campo de pensamiento complejo capaz de abordar integralmente la problemática analizada. Se asume sin embargo, que la mirada ambiental no puede permanecer únicamente en un plano conceptual, sino que debe convertirse en una herramienta para la acción.

Reconociendo que en el momento actual nos encontramos inmersos en una crisis ambiental, Enrique LEFF (2004: 10) plantea que *"la crisis ambiental es un efecto del conocimiento –verdadero o falso–, sobre lo real, sobre la materia, sobre el mundo. Es una crisis de las formas de comprensión del mundo"*. En este sentido, se plantea la importancia de construir nuevos marcos de pensamiento interdisciplinario para repensar el modelo de desarrollo actual y cuestionar los sistemas de pensamiento dominantes que han traído como consecuencia drásticos desequilibrios que se manifiestan por ejemplo, en los numerosos grupos humanos marginados que quedan fuera del sistema establecido como son los casos que se consideran en este trabajo.

La necesidad de explorar otras formas de organización del conocimiento y por tanto de interpretación del mundo, lleva a construir marcos de pensamiento superadores de los imperantes actualmente. En esta línea surge la idea de **racionalidad ambiental**, como postura alternativa.

Sustentada en la epistemología ambiental y entendida como una plataforma de conocimiento para la intervención, la racionalidad ambiental promueve la evolución de las prácticas sociales y culturales hacia comportamientos ambientalmente responsables en todos los niveles, superando la simple teorización sobre la problemática ambiental. Cuestiona a fondo la racionalidad de la civilización moderna que apoyada en la idea del crecimiento sin límites, soslaya las consecuencias que este modelo de desarrollo tiene sobre el soporte ambiental y los servicios sociales que éste ofrece. Se opone a la relación histórica que ha establecido el hombre sobre la naturaleza; de control y dominio primero y posteriormente de modificación extrema.

Con esta racionalidad emergente, se pretende revertir esa relación; según explica LEFF (2004: 213): *"En el concepto de racionalidad ambiental prevalece un valor de adaptación y convivencia sobre la voluntad de dominio de la naturaleza en el que se funda la racionalidad capitalista y los paradigmas de la ciencia moderna"*. Esta referencia se aplica en todos los niveles del sistema civilizatorio actual, desde los modos de producción y consumo, hasta las formas de organización social y política. Cabe aclarar en este punto que en el contexto de este trabajo, lo Natural está considerado como el Territorio en su estado previo a ser transformado por el hombre. Esto quiere decir que se trata de un espacio ya modificado de alguna manera y no necesariamente en su estado de primera naturaleza.

LEFF sostiene que *"no es la expresión de una lógica, sino el efecto conjunto de prácticas sociales y culturales diversas y heterogéneas que dan sentido y organizan los procesos sociales a través de ciertas reglas, medios y fines socialmente construidos, que desbordan las leyes derivadas de un modo de producción"* (1994: 293). La Racionalidad Ambiental se revela como un instrumento indispensable para establecer condiciones y limitantes a estas relaciones que se establecen entre Sociedad y Naturaleza, para dimensionar las afectaciones que una comunidad con una determinada forma de asentarse, provoca sobre un territorio y minimizar o eliminar las consecuencias negativas que se producen por la transformación del ambiente.

### III. HÁBITAT Y HABITAR DESDE LA MIRADA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

Las consideraciones precedentes hacen posible reconocer dos niveles interrelacionados: el **Hábitat**, como el espacio físico colonizado por el hombre para satisfacer sus necesidades y el **Habitar** como las formas de organización de la sociedad. El primer concepto, que es tomado de la Ecología refiere a la base material de los ecosistemas e involucra los aspectos físico-espaciales, al mundo de los objetos. La conformación del Hábitat lleva implícita una transformación del entorno físico por parte de las sociedades para adaptarlo a sus modos de vida. Mientras tanto el Habitar, refiere al mundo de las relaciones, a las formas de representación y reproducción de una sociedad, a los modelos de producción y consumo, a sus sistemas de valores, que acaban finalmente determinando las formas del Hábitat.

La construcción del hábitat humano provoca transformaciones profundas e irreversibles de los atributos de los territorios. Asimismo, el desarrollo habitacional en sus múltiples formas-entre las que se cuenta los asentamientos irregulares como una particular tipología de Hábitat- pauta el crecimiento de las ciudades y se convierte en el principal factor de la expansión o densificación de las mismas. Si bien es éste un fenómeno generalizable, no determinado por la escala de la ciudad considerada, en el caso de las ciudades intermedias del Uruguay se hace más notorio debido a su escasa dinámica urbana. Se revela necesario entonces, vincular el desarrollo de la Vivienda en un sentido amplio, con el concepto de Desarrollo Urbano así como también la consideración de la Calidad de Vida y el Desarrollo Humano por tener estos procesos, una derivación directa hacia las poblaciones.

Según Roberto FERNÁNDEZ (2000: 302) el Desarrollo Urbano *“puede entenderse como el que refiere a los procesos de transformación y complejización de un asentamiento urbano – o de una red de éstos, suficientemente convergente a una integración territorial y funcional- en un marco de evolución positiva de sus indicadores más característicos”*.

La definición anterior plantea la idea del desarrollo urbano como una *“evolución positiva”*, concepto que aplicado al caso de los asentamientos informales, podría vincularse a la mejora de su organización interna, en lo que respecta a sus condiciones de habitabilidad así como un relacionamiento más favorable hacia los territorios circundantes en vías de una integración territorial y funcional deseada.

Con base en la idea de Racionalidad Ambiental, la consideración del Desarrollo Urbano se plantea desde las premisas generales del Desarrollo Sustentable, el que puede define como *“aquel que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los entornos naturales, construidos y sociales de los que depende el ofrecimiento de estos servicios”* (ICLEI 1991, citado por RUEDA, 1996: 29). Es decir que la condición de sustentabilidad no está centrada en la idea de crecimiento económico -la visión de corto plazo y máximo rendimiento del modelo capitalista- sino principalmente en la permanencia de las condiciones que aseguren los servicios para el sostenimiento de las generaciones futuras. *“El concepto involucra tanto la consideración de los recursos y sus límites como el alcance de la satisfacción de necesidades humanas de generaciones presentes y futuras. Se trata de un enfoque estratégico que integra conservación con desarrollo”* (VENTURINI, 2015: 11).

## **Desarrollo urbano y calidad de vida**

Aplicado a la dimensión urbana, el Desarrollo Sustentable puede entenderse como un proceso equilibrado entre crecimiento económico, la conservación del patrimonio ambiental y la mejora de la calidad de vida. A los efectos de este análisis, este último concepto adquiere un papel relevante, pues paralelamente a los procesos de construcción del hábitat se introduce inevitablemente la tendencia a promover el Desarrollo Humano de las comunidades involucradas, la equidad social, la formación personal, la coexistencia armónica, así como también la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, parámetros que van definiendo la calidad de vida de las mismas.

De esta manera, se asume que el concepto de Calidad de Vida no admite una definición lineal sino que se construye a partir de la interacción de diferentes niveles de indicadores, por lo que debe leerse a partir del espesor de las relaciones producidas entre el hombre y su entorno. Es así que puede definirse como la síntesis de aquello que se pretende alcanzar a través de un proceso de desarrollo sustentable, de la interacción recíproca de tres "lógicas" o sistemas básicos de fines: sociales, económicos y ambientales interactuando permanentemente en el marco del proceso y de la que forman parte el Nivel de vida, referido a los bienes materiales y servicios, constituido por el campo de lo económico productivo, las Condiciones de Vida, que expresa el ambiente social y cultural, económico político e institucional de los individuos e involucra a lo natural y lo antropizado, y el Medio de Vida, que son el conjunto de los factores físicos y biológicos que influyen en el ambiente de los seres vivos en un determinado tiempo y lugar.

Desde la perspectiva de la concepción y reproducción del espacio físico, esta definición tiene múltiples vinculaciones. Tal como lo señala VENTURINI (2011: 180):

*El diseño y las actuaciones del campo disciplinario están directamente implicados con el concepto de NIVEL DE VIDA tanto como en el de MEDIO DE VIDA, pues ambos hacen referencia al mundo objetual, de las estructuraciones físico-material-espaciales, que constituyen el campo de intervención específica del diseño. Pero también mantiene estrecha relación con el concepto de CONDICIONES DE VIDA, en cuanto se trata, esencialmente, de la conformación y concreción del universo de la cultura material como expresión de las condiciones de cultura que caracterizan la situación de una sociedad en cada espacio-tiempo.*

En este sentido, la importancia de esta línea de trabajo radica en las deplorables condiciones urbanas que presentan los asentamientos irregulares analizados, que dan cuenta de un modelo de desarrollo insustentable, el cual trae como consecuencia de forma explícita, una crisis de habitabilidad. Esta crisis está marcada por la imposibilidad de lograr una adecuada calidad de vida para las poblaciones humanas, al generar desequilibrios en las relaciones creadas entre ecosistemas naturales y humanos considerando que tales interacciones son el resultado de:

*...la calidad (estabilidad, diversidad, renovabilidad) y la cantidad (actual y potencial) de los recursos disponibles (tanto naturales como culturales y humanos), la estructura de las relaciones sociales que organizan la producción y los intercambios en la comunidad humana de que se trate y el grado de desarrollo económico y de las tecnologías de producción empleadas en los procesos de transformación del ambiente (...) Esto consolida unos modelos de utilización de los recursos ambientales (naturales y culturales, renovables y no renovables), que guardan vinculaciones con la racionalidad económico-política y social que organiza y rige su empleo; unos modelos de utilización del espacio (a nivel regional, nacional, urbano, rural), que son a la vez el resultado y la expresión de las interacciones productivas que rigen las transformaciones del ambiente (FOGUELMAN y BRAILOVSKY en VENTURINI, 2011: 155-156).*

## La noción de Ciudad y el Derecho a la ciudad

Pero el desarrollo urbano y la calidad de vida no pueden pensarse independientemente de la idea de construcción de la ciudad como producto colectivo, como un tecnosistema de múltiples niveles que recibe las diversas representaciones e interpretaciones del mundo que están presentes en una sociedad. Según Robert PARK (citado por HARVEY, 2013: 19), la ciudad es *"el intento más coherente y en general más logrado del hombre por rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con sus deseos más profundos (...) Así pues, indirectamente y sin ninguna conciencia clara de la naturaleza de su tarea, al crear la ciudad el hombre se ha recreado a sí mismo"*.

La ciudad se convierte por tanto en la representación de las formas de organización de la sociedad, marcada por un sistema de valores predominante, en el cual las manifestaciones individuales pretenden emerger. Desde este punto de vista, la ciudad no se plantea como un producto meramente físico, sino que cobran valor principalmente sus aspectos simbólicos y en ese caso, cuando ésta desarrolla la capacidad de contemplar e incluir las expresiones individuales o sectoriales para aportar a la construcción de los valores colectivos, se convierte en una potente herramienta para la inclusión social, la defensa de la diversidad y el ejercicio de la democracia participativa.

Sobre la importancia de los aspectos simbólicos e identitarios presentes en las intervenciones urbanas, Jordi BORJA (2003: 281) menciona que un *"desafío específicamente urbano es hacer de la ciudad, de sus centralidades y monumentalidad, de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integración de sus espacios públicos, de la autoestima de sus habitantes, del reconocimiento exterior, una productora de sentido a la vida cotidiana, de ciudadanía"*.

Pero plantear la construcción de ciudadanía como desafío para cualquier estrategia de intervención, exige pensar la posibilidad de acceso a los beneficios de la ciudad, para todos los habitantes, no solo como objetivo

de una política pública particular y bien intencionada, sino como derecho impostergable de todo habitante de la ciudad en cuestión. En este punto, cobra singular importancia el tema central de este trabajo, en tanto en el caso de los asentamientos irregulares, son manifiestas las restricciones en las posibilidades de acceder a los beneficios de lo urbano o de la urbanidad de los grupos humanos considerados, que tiene su inicio en la dificultad de acceso a una tierra con buenas condiciones para la habitación. En este sentido, Henry LEFEVBRE (1978: 159) señala que:

*El Derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad.*

En la misma línea de pensamiento, David HARVEY (2013: 20-21) afirma que:

*El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que ésta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización (...) Reclamar el derecho a la ciudad supone reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades, y hacerlo de un modo fundamental y radical.*

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LA VIVIENDA Y SUS MÚLTIPLES DIMENSIONES

### Sección 1

## FUNCIONALIDAD PÚBLICA Y PRIVADA DE LA VIVIENDA

La vivienda es un elemento básico para el funcionamiento de la vida social y por ende, sus efectos inciden directamente sobre la estructura social de cada territorio y sus pobladores. En tanto objeto que satisface múltiples necesidades básicas del ser humano, su concepción sin embargo, ha estado fuertemente restringida a su aspecto físico (forma, volumen y diseño), desconociendo que la vivienda -y por tanto la forma en que se produce y se accede a ella- no sólo es la materialización de culturas históricamente relativas, sino que además, en sociedades modernas, ha ido consolidando su carácter de insuficiencia crónica (PORTILLO, 2010).

*Ante procesos de urbanización crecientes como nunca antes la Humanidad había protagonizado, ya para inicios del siglo XIX, las dificultades para acceder a una vivienda básica caracterizó la vida cotidiana de las nuevas urbes en crecimiento. Con ello se instala en las ciudades un permanente estado de conflictividad expreso o latente en torno a las difíciles condiciones de habitabilidad que las grandes mayorías populares tienen que padecer (PORTILLO, 2010: 8).*

En sociedades capitalistas modernas, la vivienda se transforma en una mercancía cuya naturaleza, valor de uso y costo de producción, la convierten en un bien de difícil adquisición, sobre todo para la clase obrera y aquéllos sectores de menores recursos.

La consolidación de los procesos de industrialización y urbanización fueron reclamando gradualmente una participación más activa y protagónica del Estado en el tratamiento de la problemática de la vivienda, principalmente de la población trabajadora. Es así que hacia fines del siglo XIX y en el transcurso del siglo XX, éste comienza a asumir nuevas funciones asociadas a la provisión, producción y organización del bienestar social de la población, siendo la vivienda uno de los últimos componentes en ser visualizados en estos términos.

La vivienda construye física, emocional y socialmente los espacios en los que los sujetos desarrollan sus vidas y proyectan su existencia en tanto seres particulares y genéricos. En este sentido, la pertinencia cultural, la viabilidad económica de mantención, la habitabilidad y la accesibilidad se constituyen en los elementos básicos de la vivienda como componente clave del hábitat entendido como espacio físico, material, subjetivo y simbólico en el que las personas se desarrollan personal y socialmente; como lugar de reconocimiento e identidad individual y colectiva que se encuentra socialmente instituido. Pensar por tanto la política social de vivienda implica considerar su funcionalidad y su necesidad de satisfacción en un contexto histórico, social y cultural determinado (SÁNCHEZ VERA, 1998).

Esta concepción pone de manifiesto las fuertes contradicciones y limitaciones que las políticas públicas traen aparejadas, pues su implementación refleja la yuxtaposición de lógicas disciplinares, institucionales y territoriales mediadas por los debates que se suscitan en el interior de cada grupo humano, en torno a una escala de valores a partir de la cual se establecen los niveles “mínimos” de habitabilidad y/o de “vivienda digna”.

Si la ciudad es el espacio donde se fortalece el valor de lo colectivo, en el cual se manifiesta la idea de sociedad y cobra sentido como grupo humano, la vivienda, en tanto espacio doméstico y elemento generador de lo urbano, es el espacio de identidad y pertenencia, necesario para el desarrollo personal,

en el cual se funda la definición de ciudadano frente al colectivo. En este sentido, Sonia ROMERO (2008: 67) plantea:

*se puede evaluar la importancia de acceder a una vivienda como algo que excede el plano de la funcionalidad de su uso, de la satisfacción de una necesidad de abrigo; el domicilio es indispensable para alcanzar aquellos aspectos materiales e inmateriales del estatuto de persona dentro de la sociedad, y sobretudo dentro de las ciudades como forma predominante de los asentamientos humanos contemporáneos: la vivienda condensa símbolos, habilita a la vez autonomía, responsabilidad y ciudadanía.*

La vivienda es la representación física del mundo doméstico; es “la esfera doméstica de la cultura (...) Todas las culturas tienen actividades y creencias que pueden agruparse bajo la categoría de la esfera doméstica de la vida. El núcleo de la esfera doméstica es un espacio de vivienda, abrigo, residencia o domicilio que sirve como lugar en el que se realizan ciertas actividades universalmente recurrentes” (HARRIS, 1988: 60).

Teniendo en cuenta la centralidad de la vivienda en la calidad de vida de las personas, se puede afirmar que el derecho a una vivienda adecuada se debe enfocar desde una perspectiva integral de los DDHH. La división entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, tiene consecuencias nefastas a la hora de analizar el contenido del derecho a la vivienda adecuada y generar planes y programas para su goce universal. De todas formas es destacable el hecho que muchas veces se sigue mirando el problema de la vivienda desde enfoques sectoriales dejando de lado la visión holística que se debe tener frente a una problemática de naturaleza compleja.

*La vivienda no es un problema. O se ha solucionado completamente o se ha abandonado totalmente a su suerte; en el primer caso es legal, en el segundo “ilegal”; en el primer caso, torres o, generalmente, placas (cuanto mucho, de 15 metros de profundidad); en el segundo (en perfecta complementariedad), una corteza de casuchas improvisadas. Una solución consume el cielo, la otra el suelo.*

*Es extraño que aquellos con menos dinero habiten el commodity [artículo] más costoso -la tierra; quienes pagan, lo que es gratis -el aire. En cualquier caso, la vivienda demuestra ser sorprendentemente adaptable [accommodating] -no sólo la población se duplica cada tantos años, sino también, con el relajamiento del dominio [grip] de las diversas religiones, el número medio de inquilinos por unidad se reduce a la mitad -a través del divorcio y otros fenómenos que dividen a la familia- con la misma frecuencia que la población de la ciudad se duplica; mientras sus números se inflan, la densidad de la Ciudad Genérica está perpetuamente en disminución” (KOOLHAAS, 2006: 25).*

## Sección 2

# ALGUNOS ASPECTOS DE LAS FORMAS JURÍDICAS DEL ACCESO A LA TITULARIDAD DE LA VIVIENDA

*“El derecho de habitar cada individuo en su planeta y en su nación, sin precio ni permiso, es el mínimo de derecho humano”.*

Carlos Vaz Ferreira

## I. INTRODUCCIÓN

Es sin duda un tema vasto y polémico, objeto de profusas discusiones y variadas soluciones normativas, producto de determinadas políticas adoptadas en cada momento. Nuestro Ordenamiento Jurídico desde principios del siglo veinte ha estado a la vanguardia en la materia, con una legislación que procuró acompañar las demandas sociales, consagrando constitucionalmente el derecho a acceder a la vivienda, con su promoción y desarrollo como piedra angular de las políticas sociales en determinados períodos históricos. Por cierto que ese cúmulo normativo tuvo que convivir con **viejas concepciones** de la propiedad y de otras instituciones jurídicas, al tiempo que debió sobrellevar las incertidumbres y vaivenes propios de la economía capitalista.

El fin del Estado de Bienestar sepultó cualquier aliento por revertir el déficit habitacional, precipitándose la situación de **viviendas precarias e irregulares a niveles alarmantes**, que multiplicaron las dramáticas condiciones de vida de los sectores más vulnerables y postergados de la sociedad. Iniciada la recuperación productiva, y aún con los indicadores socioeconómicos de signo positivo que se ha experimentado en la última década, el problema de la vivienda **permanece** con niveles no deseados en cuanto a su adecuada resolución.

En ese sentido el déficit habitacional en nuestro país es visible, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. “Mientras que el déficit cuantitativo suele vincularse a la necesidad de construir más viviendas, en muchas ocasiones el déficit cualitativo puede resolverse invirtiendo en la mejora y el mantenimiento de las viviendas ya existentes” (Reporte Uruguay 2015: 93-103). Según lo datos que surgen del mismo, existen actualmente “55.000 hogares que, o bien no cuentan con vivienda propia (cohabitan con otro hogar), o bien residen en viviendas altamente precarias”.

Son notorios los esfuerzos institucionales desarrollados en cuanto al acceso a la vivienda, el fomento del crédito para construirla o adquirirla, o el subsidio para rentarla, así como el énfasis en las normas de un adecuado ordenamiento territorial que regulen su espacio. Pero aun así todavía quedan enormes sectores de ciudadanos que por su precariedad de empleo, por la marginación que padecen, por la falta de formalización en su relación con los predios, no pueden tener la vivienda decorosa e higiénica que nuestra Carta proclama que el Estado debe garantizar y al que todo habitante tiene derecho a gozar<sup>1</sup>.

Esta realidad, acentuada en el norte uruguayo, donde se registran además los mayores niveles de hacinamiento (Reporte Uruguay 2015: 95), nos interpela a proseguir con la búsqueda de herramientas. Debemos practicar propuestas audaces, de lo contrario no avanzaremos sobre soluciones que impacten sobre el núcleo duro de la pobreza y la marginalidad. Para ello debemos desafiar viejas concepciones gestadas para realidades diferentes

---

1- El artículo 45 de la Constitución de la República establece: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.

y asumir decididamente una política normativa que sea acompañada imprescindiblemente por acciones concretas, que materialicen los postulados jurídicos, mediante un abordaje integral de la problemática. Solo así daremos efectivo cumplimiento a un derecho, que por ser fundamental, nos comprende a **todos**.

## II. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL ACCESO A LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

### 1. Consideraciones generales

Resulta evidente en nuestros días que el derecho a acceder a una vivienda ha sido objeto de diversos análisis tendientes a explorar su alcance y naturaleza, extremo que incide para calibrar el peso de ese derecho al momento de definir las políticas públicas y de garantizar su correcto amparo, en función de una concepción garantista que busca articular una serie de protecciones, que se tornan impostergables en la medida que su efectivo ejercicio trae para la sociedad una **mejor calidad de vida**. En el Reporte Uruguay antes mencionado (2015: 93) precisamente se expresa:

*La vivienda es un bien de vital importancia para los hogares, dado que brinda acceso a servicios diversos que incluyen abrigo, independencia, seguridad y privacidad. El acceso a una vivienda adecuada, en cuanto lugar donde se concretan (o no) aspectos sustanciales del bienestar, afecta de manera directa la calidad de vida de las personas, su salud, su educación, entre otros aspectos.*

Por tanto, delimitar el alcance del derecho a acceder a una vivienda no es un ejercicio meramente dialéctico, sino por el contrario, busca cargar de contenido al mismo, lo que sin duda potencia a los diferentes movimientos que impulsan el desarrollo de la vivienda como derecho ineludiblemente ligado a las personas en su inescindible relación con la sociedad y el territorio que habitan.

No hay análisis que no concluya entre nosotros que el efectivo acceso y la universalización del derecho a la vivienda comportan una mejor calidad de vida para las personas. Si la vivienda se constituye en el resguardo natural que todo individuo debe tener para desarrollar a partir de ese objeto una plataforma sustancial de derechos vinculados con la personalidad humana (CAGNONI: 1977) el derecho a acceder a la misma merece un detenido análisis, en tanto su adecuada concreción permitirá lograr una propagación significativa de los efectos que aspiramos. Y es por esa razón justamente que no debemos escatimar adjetivos al calificar al derecho a la vivienda como un derecho esencial, que integra el concierto de Derechos Fundamentales que los hombres tienen en la tierra.

Debe tenerse presente, como lo expresa YGLESIAS (2010: 79), que el art. 45 de la Constitución reconoce el derecho a una vivienda decorosa a **todo habitante** de la República, lo que significa que el derecho es así reconocido tanto al que vive en celibato voluntario, como a quien vive en el seno de una familia extendida u otros modelos familiares intermedios. Por ende, el tipo de vinculación con el bien que constituye el hábitat de la familia no puede ser un derecho que solo contemple el interés privado y personal de uno de los integrantes de ese núcleo familiar, sino que debe contemplar de igual forma a los demás integrantes que son tan habitantes de la República como aquél. Es por ello también un “derecho de vecindad”, siguiendo en ello la tradición hispánica que nos llegó a través del Derecho Indiano.

*Existe un vínculo inescindible entre los arts. 7, 32, 40 y 45 de la Constitución cuando se trata de establecer el alcance de todos ellos en lo referente al hábitat de la familia que contempla el art. 49 del mismo texto, el derecho a la vivienda y el derecho de propiedad (YGLESIAS, 2010:79).*

El derecho a la vivienda hoy se presenta asociado a otros derechos que también son reconocidos constitucionalmente, imprescindibles para alcanzar cierta calidad de vida, entendida como un mínimo de confort necesario.

Así se habla de un “**derecho a la ciudad**”, por los servicios y posibilidades que la ciudad acuerda haciendo posible el ejercicio de los derechos a la educación, a la salud, a ciertas condiciones de seguridad, a la cultura, etc., dado que todos ellos son efectivamente ejercitables en tanto se tenga un acceso razonable a los lugares y servicios en que pueden obtenerse.

A partir de la enumeración de esos derechos llegamos a la idea de hábitat humano como un tipo de hábitat, siendo un término aplicable a diferentes sujetos en diversas situaciones y por diversas disciplinas, lo que se encuentra estrechamente vinculado además a otras nociones como medio ambiente, ordenamiento territorial, urbanismo, espacio público, etc.<sup>2</sup>.

La Constitución de la República vincula en la misma disposición de su art. 45 el derecho a la vivienda con las **inversiones necesarias** para producir nuevas viviendas, en particular la inversión privada, y de un modo más distante con su posible titularidad cuando los arts. 7 y 32 tratan del derecho de propiedad y de las eventuales limitaciones por razones de interés social. Es algo destacable de este art. 45 que reclame a la inversión de capitales privados que lo hagan en viviendas higiénicas y económicas, para asegurar el derecho a la vivienda de los habitantes que lo requieren, extremo de interés al tiempo de analizar el resultado de los programas destinados a ello.

La cuestión de la vivienda como derecho es entonces un tema complejo, por cuanto ya no se lo puede concebir de manera reduccionista como un simple techo, sino como un asunto necesariamente asociado a aquellos otros elementos y servicios que presta la ciudad. Se habla de **habitabilidad** de la vivienda para referirse a sus características materiales y a su funcionalidad, al espacio habitable, a los servicios básicos a los que debe acceder, como tres dimensiones en que aquélla puede ser analizada (Reporte Uruguay 2015: 93).

---

2- Sobre los alcances de estas nociones desde la perspectiva del Derecho remitimos a YGLESIAS (2014: 153 - 154).

## **2. Aproximación a la idea de Derecho Esencial**

Existe en la Ciencia Jurídica una clasificación de los derechos que considera a un conjunto de ellos como esenciales, también conocidos como Derechos Humanos. Esto es, una serie de valores, principios y normas, que por su relevancia adquieren tal categoría, entre otras cosas porque están absolutamente ligadas a la personalidad humana (RISSO, 2008).

Estos derechos reciben un status de privilegio en nuestra Constitución. Los arts. 7, 72 y 332 consagran una amplia recepción de los Derechos Esenciales en nuestro Ordenamiento Jurídico y determinan pautas trascendentes para interpretar su alcance. Es obvio que dentro de esos derechos señalados se encuentran la vida, el honor, la libertad, la seguridad, el trabajo y la propiedad. Pero también se considera que hay un conjunto de otros derechos, que por su relevancia vital también adquieren la nota de esenciales y se denominan Derechos Humanos de tercera y cuarta generación. En esta especie encontramos los derechos sociales, culturales y económicos, que en definitiva garantizan el mejor goce de los otros. El acceso a la educación, a condiciones de trabajo dignas, a la preservación de medio ambiente sustentable, el acceso a los bienes culturales y a la vivienda, hacen posible que la vida, la libertad, la convivencia democrática, adquieran la dimensión suficiente como para alcanzar los más deseados niveles de convivencia humana. Es así que los derechos de primera, segunda y tercera generación, se complementan de modo tal que acumulativamente sintetizan el estado de bienestar humano, al que todos debemos aspirar. Por lo tanto, ubicar el derecho a acceder a una vivienda dentro de los derechos esenciales es una cuestión de enorme trascendencia, porque los Derechos Humanos y los Derechos Esenciales tienen un régimen de protección, aplicación e interpretación especial, precisamente a raíz de la importancia que conllevan (RISSO, 2006).

### III. EL ACCESO A LA TITULARIDAD DE LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda **no implica necesariamente** su propiedad, pero sucede que en la normativa legal referente a la vivienda, y en algunos programas de actuación, suele seguirse en forma recurrente entre nosotros la política de buscar su **titularidad final en forma de propiedad** y que en las diferentes situaciones se haya optado por diversas formas de ese derecho. Por ello señalamos también esa posible vinculación a nivel constitucional, aunque no se trate de una vinculación necesaria.

También es cierto que en los mismos programas se suelen incluir iniciativas para facilitar el arrendamiento con destino a viviendas, tales como los sistemas de garantía, que procuran superar el obstáculo que puede representar ese requisito para los arrendatarios.

La cuestión de cuál es la titularidad adecuada para la vivienda decorosa, higiénica y económica de que nos habla la Constitución, ha sido entre nosotros objeto de encendidas discusiones, toda vez que se ha tratado de proyectar internamente o ejecutar proyectos de viviendas de organismos internacionales y no puede ocultarse que además de razones jurídico prácticas que se invocan en las distintas discusiones al respecto, existen componentes ideológicos que nos inducen a considerar qué es lo bueno y lo malo, como los hay en todo lo que hace a la discusión sobre el derecho de propiedad desde hace ya bastante tiempo.

La propiedad privada tal y como es concebida por los códigos civiles es adecuada para aquellos bienes que son objeto de la actividad comercial e industrial en tanto mercaderías, instalaciones y en general bienes afectados a su producción, que por otra parte es para lo que fue pensada en el proceso revolucionario europeo, pero **no es necesariamente la forma adecuada** a la titularidad del derecho a la vivienda cuando hablamos de la vivienda popular.

En consecuencia, como propone YGLESIAS (2014: 159), debemos hablar de **titularidad** y no de propiedad. Sucede que según sean las diferentes tendencias e ideas al respecto hay quienes se pronuncian por una u otra forma de titularidad como ideal o más adecuada para la regulación del derecho a la vivienda y así tenemos quienes propician la propiedad privada individual con todos sus caracteres; la propiedad individual atenuada durante cierto tiempo (indisponibilidad e inembargabilidad temporales) para finalmente liberarla de tales límites temporales; la propiedad familiar, considerando el grupo familiar a diferentes efectos, que van desde tenerlos en cuenta para considerar el ingreso del grupo familiar y su posibilidad como tal de asumir una cuota para adquirir la vivienda como lo hace el art. 7 de la ley 13.728, o tenerlos en cuenta como “beneficiarios” cuando se recurre a la propiedad en régimen de bien de familia, o como cotitulares o comuneros del bien; las formas de propiedad coparticipativa (como puede serlo la propiedad horizontal); la propiedad en función social (como regla abarcativa de diferentes formas); un derecho real menor (como puede serlo el de habitación); como derecho personal vinculado a una participación social (como ocurre con las cooperativas de usuarios); como una forma de tenencia del tipo de los derechos personales, como el arrendamiento o el comodato. A ello cabría agregar diversas formas posesorias con título documental, tales como promesas de compraventa, o sin título documental pero con o sin causa de necesidad.

Digamos que todas esas tendencias han estado presentes en la historia del derecho a la vivienda en nuestro país, con variaciones en cuanto a las formas preferidas en cada momento.

### III. A) LAS VINCULACIONES REALES Y EL ACCESO A LA TITULARIDAD DE LA VIVIENDA. EL DERECHO DE PROPIEDAD

#### 1. La propiedad en la Constitución y en la Ley. La cuestión dogmática

En la consideración vulgar, y también en la de numerosos autores de prestigio, se suele hablar de propiedad como si se tratara de un **único** derecho con las características de la denominada “**propiedad privada individual**”, que es la presentada como arquetipo dominante por los códigos civiles del siglo XIX, como lo es el nuestro de 1868. Un tipo de propiedad que dota a su titular, normalmente individual, de poderes absolutos, expresados en la *supuesta* máxima<sup>3</sup> romana que habla del *ius utendi*, el *ius fruendi* y el *ius abutendi* con un sentido exclusivamente individualista donde el titular es también el único beneficiario y por ende, el titular del único interés a considerar (YGLESIAS, 2016: 2).

Al decir de SANTOS BRIZ (1963: 220), el constante estado de movimiento de la economía ha sacado la propiedad de su situación de reposo y le ha transformado en un poder jurídico que se encuentra en un río viviente y en constante evolución; a lo largo del tiempo la propiedad ha perdido el carácter originariamente individual, puesto que su carácter absoluto -que se consideraba su esencia- fue minado como consecuencia de sus limitaciones, debidas a exigencias y vinculaciones sociales muchas veces procedente del Derecho Público<sup>4</sup>.

---

3- Decimos “supuesta máxima romana” porque siempre tuvimos dudas de que el origen sea romano o más bien un producto de la glosa medieval. En igual sentido se expresa el profesor colombiano Fernando HINESTROSA: «El concepto de dominio o propiedad como suma del *ius utendi*, el *ius fruendi* y el *ius abutendi* no es romano sino medieval. Fueron los cultores y expositores por cuenta propia del derecho romano (glosadores y, en especial, los comentaristas), quienes acuñaron esa idea, tan propia de su mentalidad como extraña al derecho romano en sí» (2005: 23-24).

4- YGLESIAS señala no estar convencido que la propiedad -especialmente la de la tierra- haya estado alguna vez en “situación de reposo”, al menos la Historia nos dice lo contrario; tampoco que tuviera un “carácter originariamente individual” (ya Fustel de Coulanges en “La Ciudad antigua” demostró que no era así). Esas dos argumentaciones son del tiempo en que se trataba de fundamentar el tipo de propiedad adecuado a la sociedad de mercado.

Hay así una idea de propiedad que resulta de los códigos civiles decimonónicos que tiene una **dimensión dogmática** y una **explicación histórica**, pero hay también, simultáneamente, una idea de propiedad como derecho de rango constitucional con características que difieren de la versión civil antedicha.

Desde el punto de vista dogmático la **visión puramente individualista** de los autores que tratan la propiedad, en especial en el Siglo XIX y que son la referencia de la doctrina posterior, lleva a considerarla como un derecho que solo vincula a un sujeto (propietario) con el objeto en cuestión, que a lo sumo reserva a todos los demás sujetos, incluido al propio Estado, el rol de simples espectadores, como "sujeto pasivo universal" al decir de Marcel Planiol. Esta idea de ver la propiedad como un derecho así de simple que se define por un cúmulo de cosas que el sujeto propietario puede hacer, tal como lo dicen nuestros artículos 486 y 487 del CC<sup>5</sup>, empobrece la idea en grado tal que impide ver su verdadero alcance y significación. En realidad esa definición solo enumera una parte de las cosas que comúnmente hace un poseedor ad usucapionem propietario, **pero omite la acción concurrente del Estado y otras personas públicas y de todos los demás sujetos** que pueden concurrir bajo diversas formas de tenencia, mera tenencia o posesión, y en función de otros intereses y derechos reales y personales.

---

5- Art. 486. "El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho de gozar y disponer de una cosa arbitrariamente, no siendo contra la Ley o contra derecho ajeno".

Art. 487. "El derecho de gozar y disponer de una cosa comprende:

1°. El derecho a todos los frutos que provienen de la cosa y a todo lo que se le usa accesoriamente (Artículos 731 y siguientes.)

2°. El derecho de servirse de la cosa, no sólo para los usos a que está generalmente destinada, sino para los otros que están en la voluntad del dueño.

3°. El de cambiar la forma de la cosa, mejorándola o empeorándola.

4°. El de destruir enteramente la cosa, si le conviene o le parece.

5°. El de impedir a los demás que se sirvan de ella y reivindicarla de cualquier poseedor.

6°. El de enajenar la cosa en todo o en parte, concediendo a otros los derechos que buenamente quiera".

La propiedad solo alcanza su verdadera significación si la consideramos como un **sistema que regula las diversas relaciones reales y personales**, de los sujetos con los objetos y los sujetos entre sí. Como todo sistema se integra en sistemas más vastos y se compone de diversos subsistemas en relación a diversos bienes sociales y diversas funciones que cada subsistema cumple. A nosotros nos interesa especialmente el sistema de la propiedad territorial, que se integra en el sistema de la propiedad de los demás bienes corporales y a su vez este en el de la propiedad en general, comprendiendo las diversas formas de propiedad incorporal. Dentro del sistema de la propiedad territorial nos orientamos principalmente hacia la **propiedad de la vivienda**, dentro de la cual, como se verá, existen diversos subsistemas menores.

El Código Civil uruguayo se ocupa de la propiedad en general, con principal atención en la propiedad del suelo o territorial, aunque no la trata, como otros códigos, en parte separada y la trata bajo la forma de propiedad privada sin decir expresamente cuál es su finalidad y significación. Aunque da pistas suficientes para deducirla y para explicar por qué razón es opinión común que el tipo de propiedad a que se refiere el Código es la que corresponde a la Constitución del Estado. Esta cuestión no se resuelve con la lectura de los textos constitucionales que, como veremos, solo nos hablan de la propiedad sin decir cómo es, ni lo que resulta del análisis histórico, pues el Código Civil aparece 38 años después que los textos constitucionales que se refieren a ella y no era la propiedad privada de la tierra el régimen vigente al tiempo en que se sancionaron.

La explicación de que se considere constitucional de nuestro Estado la propiedad privada no está en su Constitución formal, sino en su Constitución real. El modelo de la propiedad es algo que se construye a la par con la construcción del modelo económico del Estado. **La propiedad privada es la forma jurídica que se corresponde con la economía de mercado.** Es un sistema cuya significación última es favorecer el intercambio que interesa al comercio y la función de garantía de los bienes, que interesa a las finanzas.

No es un sistema estático, sino algo que evoluciona a la par de como lo hace la economía de mercado. Si nos atenemos a la propiedad del suelo, ella no es igual al tiempo en que se sancionó el Código con lo que es actualmente, así como es diferente el sistema económico que tenía el país en el Siglo XIX de lo que tenemos actualmente y de lo que se dio en las diversas etapas del siglo pasado.

En especial a partir del siglo veinte aparecen subsistemas de propiedad territorial que atienden otras funciones diferentes de aquellas que señalamos que se presentan como formas de excepción permanente o transitoria de la propiedad privada, tales como la función de vivienda del titular del derecho y su familia o de otras personas titulares de derechos reales o personales, o la función productiva familiar y diversificada, o bien que tienden a favorecer de un modo más eficiente las funciones originarias de intercambio y garantía (leasing, propiedad fiduciaria) o a favorecer un acceso más justo y generalizado a bienes necesarios al consumo, como así resulta del Derecho de la Consumición. Todos estos sistemas o subsistemas de propiedad no son entendibles como una simple relación personal de un sujeto propietario con una cosa y solo se explican si atendemos a sus finalidades.

Sucede que aquella misma consideración vulgar **-la de entender por "propiedad" únicamente la propiedad privada individual-** es trasladada comúnmente a la lectura de los textos constitucionales, siendo habitual sostener entre nosotros por magistrados y distinguidos autores que el art. 7 de la Constitución, complementado con los arts. 32, 231 y 232 y 275.7, hacen una regulación precisa del derecho de propiedad como propiedad privada individual con todas sus características<sup>6</sup>.

---

6 - Así ocurre con el Prof. Dr. Martín Riso en un informe producido a instancias del Colegio de Abogados relativo al proyecto de ley de los Diputados Asti y Guarinoni sobre inmuebles abandonados, donde sostiene que: "El derecho de propiedad, derecho humano así reconocido por la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tiene una regulación precisa en la Constitución...".

El art. 7 de la Constitución -que inicia la Sección II, bajo el título de “Derechos, Deberes y Garantías”- es en realidad la única disposición de la Carta Magna que menciona en forma expresa a la propiedad, **sin indicar sus características**, como un valor a ser protegido, junto a la vida, el honor, la libertad, la seguridad y el trabajo, los que también son nombrados genéricamente, sin mayores especificaciones.

Los demás artículos preindicados refieren al procedimiento de expropiación, es decir, a los requisitos que deben cumplirse cuando el Estado u otra persona pública con poderes para ello requieren el desapoderamiento de un bien particular para cumplir un fin de necesidad o utilidad pública. La expropiación es una forma, entre varias, por las que puede ocurrir la trasmisión de un bien, pero no atañe a las características del derecho mismo. La Constitución nada dice de cómo se ejercita el derecho de propiedad, ni quiénes son sus titulares y beneficiarios, ni qué atribuciones acuerda, ni cómo se adquiere o se pierde -salvo en el mencionado caso de expropiación- ni cuántos tipos diferentes de propiedad, que obviamente son muchos, caben en el sistema jurídico que se construye bajo dicha Constitución.

Entre los “derechos” concretos a que refiere luego la Carta Magna en la Sección dedicada a los Derechos Deberes y Garantías no se menciona ninguna forma de propiedad, salvo lo que se puede extraer de su art. 49, referente al bien de familia en “*su constitución, conservación, goce y trasmisión*”, siendo este el único régimen concreto de propiedad que menciona la Constitución y que por supuesto no tiene las características distintivas de la propiedad privada individual.

Todo ello a criterio de uno de los autores (YGLESIAS, 2016: 3) genera la necesidad de interpretar “a qué se refiere nuestra Constitución y las constituciones en general cuando mencionan al derecho de propiedad y qué significación puede tener este derecho en el concierto de los llamados “derechos constitucionales o fundamentales”, “derechos humanos”, “derechos del hombre”, “derechos individuales” o “derechos de la personalidad”. Denominaciones estas que muchas veces se utilizan indistintamente como sinónimos, aunque probablemente no lo sean<sup>7</sup>.

## **2. El arquetipo de propiedad territorial**

Cuando nos referimos a la propiedad, y en particular a la propiedad territorial, aludimos a un conjunto de reglas que se da cada sociedad para regular las relaciones entre sus individuos respecto del medio ambiente en que viven y del que viven, y ello en sí mismo no es bueno ni malo; será tan bueno o tan malo como lo sea para el mejor desarrollo de la calidad de vida de esa sociedad y los individuos que la componen, y eso es algo que depende de cada tiempo y lugar<sup>8</sup>.

Hay una tendencia generalizada a pensar, tanto en esto como en otras cosas, que la forma dominante que tienen las instituciones (en nuestro caso las jurídicas) al tiempo y en el lugar en que vivimos, es su forma normal y la que mejor satisface las necesidades sociales en el presente y en el futuro, y a su vez, que las formas en que ellas se presentaron en el pasado o existen en otras sociedades son formas imperfectas que no han alcanzado la bondad de las que nosotros disfrutamos siendo su necesario destino el ser suplantadas por las nuestras.

---

7- El autor citado había ya incursionado en el origen y desarrollo de esos derechos, su historia, tendencias, categorías, generaciones, límites y características (YGLESIAS, 1987).

8- Así lo decimos en la fundamentación del Anteproyecto sobre “Inmuebles abandonados” (2013).

Así sucede que a nosotros, cuando vemos cómo son y cómo funcionan algunas instituciones de Derecho anglosajón, nos parecen primitivas; pero sucede que al mismo tiempo muchos juristas formados en ellas tienden a ver nuestras instituciones como formas fallidas, tal como lo señala el Profesor de la Universidad de Harvard Jorge L. ESQUIROL (2011: 440), donde trata especialmente de los sistemas de propiedad territorial y de los sistemas judiciales de América Latina citando a numerosos autores norteamericanos que son de esa opinión.

Los arquetipos de familia, de relación de pareja, de relación filial, de contrato y también de propiedad, que construyen nuestras instituciones tienen, como todo, un valor relativo a su tiempo y lugar y ello solo se aprecia cuando somos capaces de ver más allá de lo establecido en nuestro Sistema Jurídico y nos proyectamos en otras dimensiones temporales, espaciales y temáticas, cuando somos capaces de ver nuestra realidad jurídica como una etapa en un camino que nos viene de lejos y que nos lleva a un futuro difícil de prever.

### **3. La propiedad como Derecho Fundamental**

Los términos “derechos fundamentales”, “derechos humanos”, “derechos de la personalidad” o “bienes de la personalidad”, son utilizados en ocasiones como sinónimos para referirse a una misma idea, o bien como expresiones de ideas diferentes, cosa que suele suceder con la generalidad de los términos de la Lengua. En Derecho Privado hablamos generalmente de “derechos de la personalidad” para referirnos a un conjunto de derechos que han venido a interesar a esta disciplina a partir de comienzos del siglo veinte y con mayor fuerza desde mediados del mismo. Con anterioridad a la aparición de esta nueva tendencia del Derecho Privado la cuestión de estos derechos se veía como un asunto solo de Derecho Público, un tema de rango constitucional, donde una primera tendencia fue hablar de “libertades” antes que de derechos.

Los asuntos de Derecho Privado que hoy se tratan como derechos de la personalidad se trataban anteriormente como tipos de propiedad “sui generis”, adjetivo este último que comúnmente se utiliza para describir algo que parece que es, pero que no es. Bajo esa denominación se describían el derecho al nombre, el derecho a la identidad, los derechos a la titularidad de “la obra”, el derecho a la imagen, el derecho a la privacidad, etc. Estos derechos, que hoy vemos como derechos de la personalidad, siempre se vieron en Derecho Privado como derechos no patrimoniales, eso es lo que los hacía “sui generis” y los diferenciaba desde siempre de aquellos derechos subjetivos de que principalmente se ocupaba el Derecho Civil, y en nuestro caso, es todavía de lo único que se ocupa, el Código Civil.

Hasta bien avanzado el siglo veinte se entendía que sólo se transmiten por sucesión los derechos patrimoniales, ya que los no patrimoniales se extinguen junto con la personalidad. Recién a partir de los años setenta aparecen trabajos de doctrina<sup>9</sup> que nos hablan de una sucesión paralela de los derechos de la personalidad, con efectos diferentes a la sucesión clásica de los derechos patrimoniales.

En tal sentido siempre nos resultó claro que estos derechos no patrimoniales de los que no se ocupan los códigos decimonónicos y que solo aparecen en los códigos que recogiendo las nuevas ideas se redactaron ya avanzado el siglo veinte, se diferencian de los clásicos derechos subjetivos civiles en cuanto no tienen, en sí mismos, un contenido patrimonial, no son estimables en dinero, no integran el patrimonio, no son garantía de las deudas de su titular y por ende no cabe que sean incluidos en un estado patrimonial con fines de acreditar solvencia.

---

9 - Por ejemplo, el de P. Kaiser, “Les droits de la personnalité. Aspects théoriques et pratiques”, Revue Trimestrielle de Droit Civil, París, Dalloz, 1971.

De lo anterior se derivan las características de estos derechos: no son embargables (por cuanto no integran la garantía patrimonial); son innatos, porque se tienen por el solo hecho de ser persona y por ende no hay que probar como se adquirieron; son insubrogables, porque los acreedores del titular no pueden ejercerlos para defensa de su interés en tanto no pueden verificar sus créditos sobre ellos; son inherentes al sujeto, porque le son inseparables en tanto forman parte de su personalidad; por lo mismo son inexpropiables, porque no puede invocarse un interés superior para privarlos de ellos; son imprescriptibles, porque no se pierden por no ejercerlos, ni porque otros lo adquieran por usucapión. Todas ellas son características de los derechos de la personalidad que justamente se señalan como diferencias de lo que ocurre con los derechos de contenido patrimonial, como lo son los derechos reales y personales referidos a bienes estimables en dinero.

La propiedad privada de bienes estimables en dinero, sean muebles o inmuebles, integra la garantía genérica de su titular frente a sus acreedores (art. 2372 CC) y es embargable como los bienes que son su objeto. Dicha propiedad se prueba acreditando el título y el modo de adquisición (por ende no es innata); los acreedores de su titular, en defensa de su garantía pueden subrogarse (art. 1295 CC) en el ejercicio de las acciones que caben al titular para la defensa de su derecho; esa propiedad es expropiable, según señala la propia Constitución; se pierde por usucapión de un tercero, esto es, no tiene ninguna de las características que dan lugar a hablar de derechos de la personalidad.

No podemos decir entonces que la propiedad privada individual de bienes patrimoniales sea un derecho de la personalidad; sin embargo “la propiedad” aparece señalada como un derecho fundamental por las constituciones y por la doctrina. ¿Cómo debemos entender esto? Una primera solución sería considerar que en realidad cuando se habla de Derechos Humanos, Derechos del Hombre, Derechos Individuales o Derechos Fundamentales en Derecho Público, se alude a una idea diferente de aquella que manejamos en Derecho

Privado y por ende que el contenido de estos derechos puede extenderse a derechos de contenido patrimonial, como si duda lo es el derecho de propiedad sobre bienes estimables en dinero.

Según YGLESIAS (2010: 75; 2016: 5) lo que las Constituciones llaman derecho de propiedad encierra una idea más amplia que la que se maneja en Derecho Civil, donde la propiedad es un derecho real que se diferencia de otros del mismo tipo. Las constituciones, en cambio, hablan de propiedad en tanto derecho humano amparado, como sinónimo de **titularidad de derecho patrimonial** y por ende extensible a otros derechos reales y aún crediticios. La visión constitucional de la propiedad se ve de esta forma como más amplia que la de los códigos civiles. En tal sentido expresa Martín WOLFF (1982: 51):

*El concepto de propiedad es de naturaleza equívoca. En el lenguaje corriente, pero también en la terminología científica, se usa a veces en un sentido amplio, asociado a la idea político-sociológica de patrimonio, y otras veces en una acepción más estrecha pero contenida en la primera, que permite distinguirla como un derecho específico frente otros derechos patrimoniales. **La primera acepción, la más amplia, es también la adoptada por el derecho constitucional, el desarrollo de la segunda, más estricta, corresponde a la dogmática del derecho privado.***

Esa explicación, la de decir que la idea que se maneja en Derecho Público es diferente de la que se maneja en Derecho Privado, nos dejaría tranquilos si luego, cuando leemos los textos que los diversos autores desarrollan con relación a los derechos humanos o los derechos individuales o fundamentales, no nos encontráramos de un modo generalizado con caracterizaciones de estos derechos que nos dicen que son inembargables, imprescriptibles, innatos e inherentes a la naturaleza humana, entre otras características que no le son aplicables a la propiedad privada de los bienes de contenido patrimonial.

Así las cosas, solo podemos concluir que cuando se habla de la propiedad como un derecho humano amparado por la Constitución **se está refiriendo a algo diferente** de lo que conocemos como propiedad privada individual referida a bienes concretos de contenido patrimonial. En todo caso, sería un contrasentido decir que la propiedad privada es un derecho innato, inembargable, indisponible e inherente al sujeto, siendo que de lo que se trata con ella es justamente colocar los bienes sociales de valor económico en el mercado y como garantía de operaciones financieras.

Una explicación que nos resulta coherente con la regulación constitucional es pensar que de lo que se trata es del **“derecho a la propiedad”**, esto es algo así como la aptitud de todo sujeto de llegar a ser propietario de lo que adquiere legítimamente o produce con su trabajo, según las distintas explicaciones que se han procurado al origen de la propiedad, donde se destacan la toma de posesión o el trabajo.

Esa versión es coherente con la de entender que dicho amparo constitucional se extiende a otros derechos de contenido patrimonial que no son estrictamente propiedad. También es coherente con el hecho de que los textos constitucionales no se detengan a regular el régimen de la propiedad, habida cuenta de que este derecho puede asumir diversas caracterizaciones y más aún si ha de comprender también otros posibles derechos reales y personales de contenido patrimonial que no son estrictamente propiedad. Es también coherente con el hecho de que dichos textos se ocupen singularmente de la expropiación, esto es, aquella causa de pérdida de la propiedad resultante de un acto de voluntad del Estado u otra persona pública de apropiarse de un bien de un sujeto particular, aun en contra de su voluntad, procurando que ello no ocurra arbitrariamente y que sea debidamente compensado. Es también coherente con que no se ocupe de otras posibles causas de pérdida del derecho sobre bienes patrimoniales, incluida la propiedad, pues esas causas, que son múltiples, dependerán del régimen especial de tales derechos.

En suma, **los tipos de propiedad y el régimen a que cada uno de esos tipos se somete**, no es tema de las constituciones, sino de las leyes. Nuestra Constitución, fuera de la enunciación genérica de su art. 7, solo se refiere luego al mecanismo de la expropiación -que es una de las formas en que el propietario puede verse privado de su derecho- y a la indemnización consiguiente que se le debe en tal caso. Todo lo demás son temas de los que se ocupa la Ley.

#### **4. Los caracteres de la propiedad en el Código Civil uruguayo**

Como lo señala uno de los coautores de este trabajo (YGLESIAS, 2010: 17-41; 2016: 21-22), es posible distinguir varios tipos de propiedad, que cumplen diferentes funciones. Carlos VAZ FERREIRA (1953: 43) hablaba de propiedad de la tierra en función de habitación o vivienda, en función de producción, en función de traslación y comunicación, en función de recreación, etc. y en cuanto a su titularidad y beneficiarios, de una propiedad individual, otra familiar y otra social, en razón de la existencia de tendencias coexistentes al Individualismo, al Familismo y al Socialismo. Percibía ya en su tiempo, en el propio Código Civil, una tendencia limitativa del individualismo extremo de la propiedad individual, que él veía como un “**no individualismo familista**”.

Sin desconocer las razones que invoca Vaz Ferreira para señalar que en el Código Civil existen aquellas tres tendencias, en opinión de YGLESIAS (2010) el Código es en lo atinente a la propiedad principalmente individualista y que la propiedad privada tal como la describen sus artículos 486 y 487 es esencialmente individualista -conforme a la ideología bajo la que se promulgó- pero ello no quiere decir que esa sea la característica del derecho de propiedad, o de un modo más preciso de los diferentes derechos de propiedad que hoy existen en nuestro sistema jurídico y del que forma parte nuestro Código Civil, que conforme a sus propias normas (sistema autoreferencial) debe ser interpretado en contexto con el resto del Sistema del cual forma parte.

En atención a su finalidad la propiedad privada, tal como la regulan los códigos del siglo diecinueve, satisface fundamentalmente la actividad comercial y financiera, pues se sigue la idea de que “todos los bienes están en el comercio de los hombres” (arts. 1193 y 1282 CC) -desmontando todos aquellos institutos que en el Antiguo Régimen obstaculizaban su comercialización- y se consagra la regla de que “los bienes todos del deudor son la garantía común de sus acreedores” (art. 2372 CC), originada en la vieja regla que sustituyó la responsabilidad del sujeto por la de su patrimonio pero que en el nuevo régimen de propiedad sirve a su función de garantía y al funcionamiento del mercado financiero. Como suele suceder con otras instituciones, la doctrina civilista tiende a ver la propiedad privada de un modo atemporal, suponiendo que la propiedad siempre fue así y siempre será así, cuando en realidad se trata de una forma así recibida por los códigos del siglo XIX que se corresponde con un proceso iniciado un tiempo atrás, en el que el protagonismo de nuevos actores sociales provocó el tránsito del Antiguo Régimen a uno nuevo, cuyos principales actores fueron en un principio los comerciantes e industriales para que luego paulatinamente su hegemonía fuera pasando al mundo de las finanzas.

También sucede que los códigos civiles hablan de propiedad como el derecho real de mayor extensión, diferente por ende a otros derechos reales que se ven como derechos reales más limitados o menores, y en particular aquellos códigos que como el nuestro siguen al francés de 1804 solo conciben como forma normal de titularidad de la propiedad a la individual y los estados de indivisión como necesariamente transitorios. En ese tipo de propiedad individual su único titular es visto además como el único posible beneficiario del derecho.

Los derechos reales menores de que habla el Código tienen límites a su existencia que no necesariamente se replican en la forma que asumen en el resto del Sistema Jurídico, donde aparecen en ocasiones bajo la forma de derechos personales, o derechos reales diferentes a los del Código, e incluso

como formas diferentes de propiedad, como sucede con los derechos de “**uso**” en el régimen de cooperativas de usuarios, los derechos de “**uso**” o “**usufructo**” que se conceden en vía administrativa a ciertas instituciones públicas o privadas. También sucede con la aparición de otras “servidumbres” diferentes de las previstas por el Código y con la confirmación de la existencia de otros derechos reales no previstos a texto expreso por el Código, como ocurre con el “**derecho de superficie**” y la “**propiedad superficiaria**” que vino a ser reconocido por la Ley de Ordenamiento Territorial N° 18.308.

*La razón histórica de la categoría unitaria de los derechos reales se encuentra en la idea que de la propiedad acogían los códigos de la sociedad burguesa, a partir de la revolución francesa. Desnuda las vinculaciones con el poder político y limitado en el terreno del poder económico, la propiedad es garantizada y la condición natural de los bienes pertenecientes a los privados se convertía en una libertad por vínculos, por pesos, por limitaciones. Entonces, la libertad de los bienes era la regla, contra la concepción feudal que en torno a los bienes permitía una serie de relaciones a menudo difíciles, incluso para reconstruir y ordenar y en algunas situaciones reales transformaba hasta ser incómodo identificar al verdadero propietario. Los derechos reales sobre bienes en propiedad ajena se convertía, por otro lado, en la excepción; por ello la oportunidad, advertida por el legislador burgués, de admitirlos según esquemas precisos, sin dejar a la autonomía privada márgenes para crear nuevos derechos reales o para manipular las figuras previstas y para la doctrina la convicción que debiera hacerse de la propiedad y de los derechos sobre bienes ajenos una categoría lógica con características de unidad (RESCIGNO, 2015: 44).*

## 5. Las nuevas formas de propiedad y la Constitución

Hace más de un siglo León DUGUIT (1920: 168, 178), refiriéndose a la función social de la propiedad, señalaba:

*Ella es una institución jurídica que se ha formado para responder a una necesidad económica, como por otra parte todas las instituciones jurídicas, y que evolucionan necesariamente con las necesidades económicas". "La necesidad económica a la cual ha venido a responder la propiedad institución jurídica, se transforma profundamente; por consiguiente, la propiedad como institución jurídica debe transformarse también (...). La propiedad individual deja de ser un derecho del individuo, para convertirse en una función social.*

Destacaba que la función social de la propiedad está referida a la denominada "propiedad capitalista", por contraposición a la propiedad de los objetos de consumo, que presenta un carácter absolutamente diferente.

*La propiedad es para todo poseedor de una riqueza el deber, la obligación de origen objetivo, de emplear la riqueza que posee en mantener y aumentar la interdependencia social (...). Sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. Está pues obligado socialmente a realizar esta tarea y no será protegido socialmente más que si cumple y en la medida que la cumpla. La propiedad no es, pues el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza" (IDEM: PÁG)*

Según María Florencia PASQUALE (2014: 99) la tesis de la función social surgió en Europa como una reacción contra las doctrinas imperantes en el siglo XIX y tenía por finalidad configurar una nueva forma de propiedad a la luz de la doctrina positivista vigente en la época. Puntualiza la autora que si bien la academia suele citar a León Duguit como el fundador de la teoría de la función social de la propiedad:

*La crítica del modelo propietario napoleónico es anterior, y es propia de las teorías positivistas y organicistas que ya circulaban desde el último tercio del siglo XIX. Duncan Kennedy considera que la propuesta de Duguit forma parte de una más amplia globalización de "lo Social" dentro de la ley y del pensamiento jurídico liberal clásico. La redefinición de la propiedad de Duguit puede considerarse, en este sentido, solo un ejemplo representativo de una tendencia mucho más amplia que surgió con anterioridad".*

En esa misma dirección recuerda YGLESIAS, siguiendo a Jean CARBONNIER (1962: 87), que la idea de que la propiedad cumple y debe cumplir una función social es muy vieja, tanto que ya existía en el Antiguo Régimen, pues fue el fundamento invocado para justificar la propiedad feudal por quienes la defendían, y luego siguió siendo fundamento para justificar la propiedad individualista de los Códigos Civiles.

Entre nosotros hoy es común escuchar que para incorporar al Sistema Jurídico formas del derecho de propiedad que contemplen de mejor modo los intereses de toda la sociedad de lo que lo hace la propiedad individualista del Código Civil, es necesario modificar la Constitución de la República, incorporando en ella expresamente la idea de la "**función social del derecho de propiedad**", como efectivamente lo han hecho algunas constituciones, como es el caso de la colombiana y la brasileña.

Sin embargo, lo ha destacado YGLESIAS (2016: 23), esta afirmación parte de tres errores:

- El primero es suponer que cuando la Constitución nos habla de la propiedad se refiere a ella tal como la regula el Código Civil y ya vimos que eso no es así. Por otra parte el Código Civil es solo una ley, que como tal puede ser -y ha sido muchas veces- modificado por otras leyes, sin necesidad de modificar la Constitución.

- El segundo error es suponer que la idea de que la propiedad debe cumplir una función social es una idea novedosa, que no podría por ello estar contenida en la idea de propiedad que maneja el propio Código y la Constitución vigente, y eso tampoco es verdad, pues el sistema del Código y otras leyes que le siguieron, si bien contempla preferentemente el interés del titular del derecho, no deja de establecer límites en función de otros intereses y del interés general, como lo hace la Ley de 1912 y la propia Constitución cuando trata de la expropiación.
- El tercer error es suponer que pueda haber un derecho antisocial. Se supone que todos los derechos, aun aquellos que son reconocidos singularmente a los individuos de la colectividad, cumplen una función social. Siendo el Derecho el conjunto de reglas que regulan la convivencia de los individuos en sociedad, el derecho de propiedad no puede ser en esto una excepción; decir expresamente que debe cumplir una función social resulta redundante pues es algo obvio y por ende, emprender una reforma de la Constitución para incorporar la idea de la función social de la propiedad, nos parece que no agregaría nada a lo que ya debe de entenderse bajo la Constitución actual.

Es más, se ha señalado que *"la expresión función social es equívoca, pues no aclara qué cosa sea, ni cómo se cumpla. La actividad de dueño no es una función, una función se halla destinada a la actuación de un interés ajeno y no propio, como el del dueño y además a un interés público y no privado como el del propietario"* (CARRETERO SÁNCHEZ, 1994: 112).

Por otra parte, es dable apuntar que de la propiedad en función social se puede hablar en dos sentidos, ora como fundamento del derecho de propiedad, ora para referirse a la propiedad de ciertos bienes en ciertas funciones, fundamentalmente la de vivienda, que como tales se encuentran en un régimen tuitivo que tiende a contemplar su función de asegurar una vivienda permanente a una familia (conjunto de personas que viven bajo un mismo techo) como lo ha hecho la Ley de Viviendas N° 13.728 (Cf. YGLESIAS, 2010: 39).

Las mismas dificultades han surgido en torno a la **función social del contrato**, que algunos Códigos Civiles como el de Brasil de 2002 han incorporado (art. 421), generándose desencuentros doctrinarios sobre el real alcance de la noción, como da cuenta la obra de FARIA BERALDO (2011).

### III. B) LAS VINCULACIONES PERSONALES

Como se expresare precedentemente, la propiedad no es la única forma jurídica posible para acceder a la vivienda, que la Carta Magna consagra como un derecho de todo habitante de la República. Existen otros mecanismos para el acceso a la titularidad de la misma a través de lo que podemos denominar "*vinculaciones personales*", en la medida que ello se logra mediante el conferimiento por contrato de un **derecho personal** (crédito) de usar o gozar del bien en forma temporaria, sea mediante el pago de un precio o contraprestación equivalente (arrendamiento de cosas) o sin él (préstamo de uso o comodato).

De estas formas nos ocuparemos brevemente, efectuando una presentación general de la disciplina del arrendamiento y el comodato, con particular referencia al modo en que estos instrumentos permiten canalizar dicho acceso, recorriendo las principales etapas del desarrollo histórico de la materia arrendaticia y de las políticas que han sido plasmadas en cada una de ellas en procura de una solución al tema de la vivienda. Ésta sin duda es una necesidad esencial para la vida del hombre, que no tiene por consiguiente carácter contingente y que por imperativo constitucional la ley debe propender a asegurar a todos los habitantes. Por razones de espacio y por sus especiales características centraremos el análisis en la vivienda urbana.

## 1. El contrato de Arrendamiento. Diversidad de regímenes jurídicos

El contrato de arrendamiento de cosas, tanto de bienes muebles como de inmuebles, ha sido disciplinado originariamente por el Código Civil (arts. 1777-1831), conjuntamente con el de obra y servicios, siguiendo en ello la tradición romana que hace del arrendamiento una categoría genérica, compuesta por tres variantes específicas.

La referida normativa constituye hoy el **régimen general** en la materia, centrada en el principio de **autonomía privada**, que supone el reconocimiento a cada sujeto de derecho de una esfera de libre actuación y disposición en la autorregulación de los intereses y que tiene como una de sus manifestaciones la libertad de contratación en sus dos vertientes: libertad de conclusión de contratos y libertad de configuración interna de su contenido (LÓPEZ y LÓPEZ, 2012), acorde al **modelo liberal** de contrato disciplinado por el Código. La libertad contractual, pilar axial del sistema del Derecho Privado edificado por la codificación decimonónica, ha signado el pasaje de un sistema jurídico desigual (antiguo régimen) fundado sobre los privilegios, a un nuevo ordenamiento en el cual la libertad de autodeterminación reconocida a todo sujeto de derecho se erige en el epicentro de un sistema económico dominado por la iniciativa privada y la libertad económica (CALVO- CIATTI, 2014: 266).

El régimen general del Código Civil **coexiste** con una frondosa legislación especial sobre arrendamiento de inmuebles, conformando según algunos autores (IRTI, 1992) verdaderos microsistemas, con principios y lógica propia (leyes descodificantes), inspirados en una filosofía diversa, con una fuerte restricción a la autonomía privada en protección de la parte débil de la relación contractual, mediante normas de Orden Público.

Este orden público de **protección** persigue la tutela de una determinada categoría de sujetos débiles (consumidores, arrendatarios, trabajadores) con el objetivo de restablecer el equilibrio contractual (LORENZETTI, 2001) en aras de lograr la justicia conmutativa<sup>10</sup>.

En sede de arrendamientos de **inmuebles**, tanto urbanos como rurales, desde principios del Siglo XX se han venido sancionando una innumerable serie de Leyes, que de acuerdo a la etapa histórica y a la política jurídica que las inspira, han plasmado principios y filosofías diferentes (**dirigismo, libre contratación**), como consecuencia de lo cual se asiste a una enorme dispersión y fragmentación legislativa. En ese contexto ha sido sintomática la irrupción de la legislación denominada de “emergencia”, con leyes dictadas para solucionar problemas concretos (plazos, desalojos, lanzamientos, etc.) disponiendo soluciones transitorias, en lugar de un marco regular de fondo de carácter estable. Ha dicho PEIRANO FACIO (1951: 9) que la denominada legislación de emergencia “no es un invento contemporáneo, sino un mal endémico de la historia de nuestro derecho, el cual solo en períodos excepcionales ha legislado el tema de los desalojos con disposiciones permanentes que estructuran un régimen de fondo”.

La dispersa legislación arrendaticia sobre inmuebles urbanos configura un microsistema, fuera del cual se encuentra el sistema general del Código Civil, sede de la disciplina de las grandes reglas y principios contractuales en general y del contrato de arrendamiento de cosas en particular. La irrupción de esta legislación de tipo intervencionista con un marcado tinte social ha sido numerosa y fragmentada, dispuesta con una finalidad tuitiva del locatario, que es la parte contractual sindicada como débil en virtud

---

10- Según CAFFERA (2007: 39) el Orden Público de Protección, al ambientar las condiciones de un diálogo racional entre los contratantes, busca eliminar desequilibrios que generan situaciones de compulsión, siendo un mecanismo de consagración de una autonomía privada material.

su inferioridad socioeconómica, si bien existe un retorno a la libertad de contratación, como ha sucedido, por ejemplo, en sede arrendamientos urbanos para las diversas situaciones excluidas del estatuto del Decreto-Ley N° 14.219, complementarias y concordantes, o en materia de arrendamientos de inmuebles rurales, con la entrada en vigencia de la Ley 16.223. Como señala MOLLA (2007: 193) esta última ley, con una pésima técnica legislativa, que la convierten en “uno de los ejemplos más significativos de cómo no se debe legislar”, no solo no derogó totalmente al Decreto Ley 14.384, sino que se inspira en otros principios, dejando de considerar en términos generales al predio como factor de producción, extremo que comporta un claro retroceso respecto al régimen anterior, generando un especial problema de interpretación y armonización entre dos disciplinas legales asentadas en principios opuestos, pues mientras una es de orden público, la otra está basada en el principio de autonomía privada.

Las **leyes especiales**, surgidas inicialmente para dar respuestas a cuestiones puntuales a las que el Código no podía proveer, con el paso del tiempo y la evolución de las circunstancias sociales, políticas y económicas, comienzan a experimentar una transformación cuantitativa y cualitativa, puesto que no solo se multiplican considerablemente, sino que además se apartan de los principios que informan a aquél, desplazándolo en la regulación de una específica materia, adquiriendo estabilidad y consolidándose como leyes dotadas de una propia lógica interna, en torno a las cuales otras leyes completan la disciplina expropiada al Código, dando origen a verdaderos “*microsistemas*”, que “*después de cambiantes y frecuentes vicisitudes*” “se van consolidando en cuerpos estables y autónomos” (IRTI, 1992: 32).

Las profundas transformaciones -sociales, económicas, políticas, culturales y tecnológicas- verificadas desde la sanción de los Códigos del novecientos hasta el mundo globalizado en que vivimos, han impactado en las instituciones fundamentales del Derecho Privado, siendo paradigmático en ese sentido lo acontecido con el contrato, la propiedad y la responsabilidad civil.

Entre ambos extremos del referido arco temporal la tendencia normativo-cultural de dar preeminencia a la persona humana sobre los intereses económicos condujo al desplazamiento de la *"patrimonialización y despersonalización"* del Derecho Civil hacia su *"despatrimonialización y personalización"* (COLINA GAREA, 2006: 223), tal como hace más de seis décadas proclamara René SAVATIER (1948: 225) cuando destacaba la tendencia a la preponderancia de la persona sobre la fortuna. Las estructuras codiciales del siglo diecinueve, en total armonía con la ideología subyacente, respondían a una imagen de la persona considerada exclusivamente en su dimensión patrimonial, al extremo que ha podido señalarse que Code de 1804 era el Código de la propiedad, de la riqueza adquirida, en tanto se ocupaba de proteger al individuo que poseyese bienes materiales, pero se olvidaba completamente de los que nada tenían<sup>11</sup>.

Hoy la persona ya no puede ser contemplada solamente como titular de relaciones jurídicas, como centro de imputación de derechos y deberes, sino como el fin primordial a cuyo desarrollo integral deben ir orientados todos los instrumentos; en suma, la persona como valor institucional que se deriva de su propio valor intrínseco, de su especial dignidad, de su carácter irrepetible, de ser con propios que el Derecho debe respetar y proteger. Por ello, como proclamaba IRTI (1990) el Derecho Civil, de Derecho del ciudadano, está llamado a hacerse **Derecho del individuo**.

Los paradigmas del Código Civil de 1868 no han permanecido incambiados; familia, propiedad y contrato -por señalar tan solo tres de las instituciones centrales- asumen hoy perfiles sustancialmente distintos.

---

11 - Ello no es exclusivo del Código Civil francés, sino que en general es una nota común de los códigos decimonónicos. También del Proyecto de Código Civil del Imperio alemán pudo decirse por Anton MENGUER (1898: 70) que "difícilmente se podría encontrar en los tiempos pasados y en los presentes una obra que favorezca a las clases ricas con tanta parcialidad, y que con tanta franqueza ponga de manifiesto esta protección".

La familia ya no se estructura exclusivamente en base al matrimonio; la propiedad ha dejado de ser una sola; el contrato individual, negociado y paritario, no es ya el único modelo de contrato. Frente a la propiedad, tenemos las propiedades; frente al contrato discrecional y paritario, los contratos por adhesión y de consumo (RODRÍGUEZ RUSSO, 2014). El principio de igualdad *“ya no empuja hacia la uniformidad, sino hacia la diferenciación, teniendo en cuenta la cualidad subjetiva, las singularidades económicas, el estado de las cosas”* (IRTI, 1992: 80).

Lejos estamos de los postulados fundamentales que inspiraron el Code Civil de 1804, pensando en la unidad del sujeto y de los bienes, sujeto unitario del Derecho Civil que según Paolo GROSSI coincidía con el individuo abstracto del derecho natural, singularizado por su absoluta igualdad jurídica, que se proyecta a los bienes, por cuanto siendo iguales y no condicionados por situaciones jurídicas diferentes, justamente porque son fruto de una determinante liberación sobre el plano jurídico, pueden libremente circular. No se trata ya *“de las propiedades del antiguo derecho, restos de un pasado medieval, sino de la propiedad única ligada a la libertad del individuo, espejo y sombra de él sobre las cosas”*; *“no son sólo los contratos, sino el contrato, intercambio libre del consenso, testigo de una voluntad individual, libre en la invención de sus propios instrumentos”* (GROSSI, 2010: 68;81).

En definitiva, el *“Ordenamiento Jurídico es un universo en constante evolución”* (FRANZONI, 2013: 69) debido a una multiplicidad de factores, entre los que cabe destacar la incesante producción de normas y la permanente actividad del intérprete, que en base a reglas, principios y valores imperantes en cada momento histórico debe captar la dimensión, el sentido y el contenido de las instituciones y categorías que lo conforman.

## 2. Caracteres generales del régimen del contrato de arrendamiento en el Código Civil

La disciplina del contrato de arrendamiento está basada ampliamente en el principio de autonomía privada (libertad) en cuanto a plazo, precio, uso, destino y las demás condiciones del negocio, acorde al **modelo liberal** de contrato disciplinado por el Código entre sujetos libres e iguales, en el que se registra un mínimo de intervención legislativa<sup>12</sup>.

Dicho modelo de contrato, como expresa DE CORES (2015: 91), responde al paradigma dominante durante todo el siglo XIX, que en lo económico y en lo político fue el liberalismo, y en lo jurídico el concepto de autonomía de la voluntad: libertad de iniciativa y juego irrestricto de la oferta y la demanda. La exaltación de la voluntad que está en la esencia del fenómeno tiene un claro significado ideológico y político, puesto que exaltar la voluntad del individuo significa exaltar la libertad individual, precondition cultural para la fundación de un modelo socioeconómico capitalista, contrapuesto al modelo del antiguo régimen (ROPPO: 2001, 37). Una concepción basada en una libertad e igualdad puramente formal, de corte abolicionista de todo vestigio con el Antiguo Régimen, que se suponía era la más idónea y justa para la regulación de los intereses privados entre los sujetos contratantes.

Esta concepción del contrato tiene su correlato en la de la propiedad privada que también adoptaron los códigos del novecientos<sup>13</sup>, dos de las instituciones centrales que guardan un ligamen y una permanente interconexión, pues

---

12 - Dejamos de lado la regulación anterior a la sanción del Código Civil, que era fundamentalmente la legislación española, representada por la legislación de Partidas y la denominada "Ley de Madrid" de 1792, y las posteriores Leyes de 1853 y 1858.

13 - El Código de Napoleón es el Código de la burguesía, que contiene la fundamentación de su sagrado derecho de propiedad, cuya extensión define el peso de todo ciudadano de la sociedad burguesa (STUCKA, 1969).

erigiéndose el primero en vehículo de circulación de la riqueza ella no sería admisible sin la propiedad privada, ni ésta comprensible sin la dinámica económica de la que en rigor es consecuencia, extremo que revela la irreductible unidad del Derecho Civil Patrimonial (DÍEZ-PICAZO, 1996: 40; RODRÍGUEZ RUSSO, 2008: 21).

En la regulación del contrato de arrendamiento el Código Civil no establece plazos mínimos, ni siquiera en materia de inmuebles, quedando enteramente librado a la voluntad de las partes la fijación de la duración del arriendo. Pero, por razones de orden económico, para no trabar la circulación de los bienes<sup>14</sup>, se estableció un plazo máximo de quince años por la Ley 8.153 del año 1927 (art. 1782 CC), ampliándose posteriormente en algunos casos hasta los treinta: arrendamientos de inmuebles destinados a apoyar una presa o embalsar el agua (Decreto-Ley 15.576), con destino forestación (Ley 17.555) y con destino generación de energía eléctrica (Ley. 18.666). Si se acuerda un plazo mayor automáticamente caduca al vencimiento del plazo máximo legal, quedando comprendidos dentro de esta limitación aquellas situaciones de contratos pactados por plazos menores pero que por sucesivas prórrogas, mediante opciones, superan el límite legal (GAMARRA, 1987).

El precio puede ser fijado en dinero (en cualquier especie de moneda) o frutos naturales de la cosa (art. 1778), teniendo libertad para acordar el mecanismo de ajuste o actualización que estimen conveniente.

En **protección del arrendatario** se establece expresamente una cesión legal de contrato (cesión de la calidad de parte arrendadora) si el inmueble es enajenado voluntaria o forzadamente durante el plazo convenido, siempre que el contrato conste por escrito y se encuentre inscripto en el Registro correspondiente (art. 1792).

---

14 - Expresa TOMÉ GÓMEZ (2015) que los alquileres excesivamente dilatados en el tiempo comportan una traba para la circulación de los bienes, habiendo sufrido nuestro país una continua falta de viviendas en innumerables épocas.

La libertad de las partes en la determinación del contenido del negocio tiene como único límite las normas prohibitivas (por ejemplo, derechos de uso y habitación), las buenas costumbres y el orden público. Se trata del **orden público de coordinación**, a diferencia del contenido en la legislación especial, que es un orden público de protección.

El legislador codicial reglamenta con detalle las obligaciones del arrendador (arts. 1796-1810) y arrendatario (arts. 1811-1830) y dispone la obligación de respetar el plazo convenido (art. 1785), así como el de desalojo para la desocupación del inmueble (art. 1787).

### **3. La irrupción de la denominada legislación especial en materia de arrendamientos de inmuebles urbanos.**

#### **Principales directrices de la política legislativa en la materia**

Durante los 50 años que van desde la sanción del Código Civil hasta el año 1919 rigió básicamente la disciplina del mismo, asentada en la libertad de contratación. Pero el proceso migratorio producto del primer conflicto bélico mundial, junto con otra serie de factores, como la escasez de viviendas para habitar, la interrupción del abastecimiento normal de materiales para construir, las dificultades reales para su acceso, llevaron al legislador uruguayo -como también en otros países- a intervenir en materia de arrendamiento de inmuebles con un específico propósito, pues como anota IRTI (2011: 84), *"las normas miran siempre a un fin específico y determinado, a dirigir siempre la voluntad ajena en precisas y específicas circunstancias"*.

Entre 1919 y 1927 se sancionaron una treintena de leyes, referidas fundamentalmente a los plazos de desalojos y al precio de los arrendamientos, con la característica de ser normas de emergencia, con soluciones transitorias para hacer frente a determinados problemas. Se introduce el régimen de

las causales, de manera que si el propietario solicita la entrega de la finca arrendada para reedificar los plazos de desalojo son más breves; se elimina el régimen de la mora automática en caso de incumplimiento del arrendatario, creándose un régimen especial a favor del mismo, que exige además de la intimación el transcurso de un determinado plazo, dentro del cual el inquilino puede abonar lo adeudado e impedir la mora; se crean los “Jurados de Conciliación y Arbitraje”, con la función de actuar como conciliadores o árbitros frente a discrepancias en cuanto a la justicia del precio del arrendamiento, sometiéndose las partes a lo dictaminado por el árbitro en cuanto al precio del alquiler (PEIRANO-ORDOQUI, 1997: 351).

En diciembre del año 1927 se sanciona la Ley 8.153, con una fuerte impronta del dirigismo estatal. Es una Ley de carácter permanente que busca una solución perdurable al problema de los arrendamientos y desalojos y que tiene por finalidad la protección del arrendatario de fincas urbanas o de predios rurales destinados a explotación ganadera, agrícola o granjera, algunas de cuyas disposiciones se entiende por un sector de la doctrina que se encuentran vigentes. Modifica el régimen de la mora, estableciendo la necesidad de intimación judicial, que solo podría practicarse diez días después de aquel en que debió realizarse el pago, incurriendo en mora el arrendatario luego de los diez días posteriores a la intimación. El art. 18 establece la nulidad de una serie de cláusulas por contrarias al Orden Público, en clara protección de los arrendatarios.

Después de la gran crisis mundial comienza una nueva etapa de leyes de emergencia, que comprende el período 1931-1936, en las que se establecen rebajas de los alquileres (10%), creación de los Jurados de Alquileres, suspensión de los lanzamientos de arrendatarios buenos pagadores, procesos de desalojos, etc. Régimen de emergencia que es retomado en 1943, como consecuencia de los fenómenos socioeconómicos causados por la guerra de 1939 y que se fue prorrogando y extendiendo hasta 1953, donde se pretende volver al régimen de la Ley 8.153 del año 1927.

Hasta la década del sesenta de la pasada centuria la política legislativa aplicada en materia de viviendas para arrendar ha sido de signo netamente proteccionista del arrendatario, con normas tuitivas de orden público, que no pueden ser dejadas de lado por la voluntad de los particulares (dirigismo estatal).

Luego de tres décadas de **dirigismo** se buscó el retorno al sistema de **libre contratación**, sancionándose el 2 de junio de 1968 la Ley 13.659, norma que procuró la salida del régimen de emergencia, dotando de un sistema normativo permanente a la compleja temática de los arrendamientos urbanos, comportando una solución equilibrada y ecuánime al conflicto de intereses que enfrentaba a arrendadores y arrendatarios, creándose la Dirección de Asesoría Técnica de Arrendamientos (DATA), que participaba en la fijación de los precios de los alquileres.

Pero la realidad socioeconómica obligó al retorno a las leyes de emergencia, debido a la confluencia de una serie de diversos factores: el agudo e incesante proceso inflacionario; la permanente insuficiencia de inmuebles para arrendar con fines habitacionales, producto del franco descenso de la inversión en vivienda; la inequidad de los aumentos de alquileres que operaban en virtud de la ley, que se revelaban como absolutamente insuficientes para el arrendador, generando una situación de irritante injusticia para los propietarios; el creciente y alarmante número de juicios de desalojos o rescisión de contrato; el mercado de alquileres que se vio distorsionado por la coexistencia de un "mercado libre" de alquileres y un "mercado dirigido", con abismales diferencias de precio para inmuebles de similares características y condiciones locativas (ARLAS y TARIGO, 1974). Así, a un año de dictada la Ley 13.659 se sancionaron las Leyes 13.738 (1969), 13.870 (1970) y 14.083 (1972), normas que establecieron prórrogas y suspensiones de lanzamientos para arrendatarios y subarrendatarios buenos pagadores, así como varios Decretos del Poder Ejecutivo.

En julio de 1974, con la sanción del Decreto-Ley 14.219, se inicia un camino hacia el retorno a la libre contratación, a fin de **estimular la construcción de viviendas** y armonizar los intereses en juego, normativa estable que con innumerables modificaciones y ampliaciones sigue vigente en la actualidad, con un doble sistema, basado en dos principios opuestos (estatutario o de protección para las situaciones comprendidas en su ámbito de aplicación y de libre contratación para las que quedan excluidas). Este régimen permitió la normalización del problema de los arrendamientos, estimulando la inversión.

A principios de este siglo, y más concretamente a raíz de la crisis del 2002, se hizo patente la escasa inversión en vivienda y la retracción del crédito para la construcción de las mismas, estando ésta orientada a los sectores de más altos ingresos, con la nefasta consecuencia de la proliferación de asentamientos irregulares. En la última década se ha incrementado el mercado de arrendamientos, merced al crecimiento económico y la inversión en vivienda, producto de las políticas públicas aplicables, aunado ello a la reducción en el tamaño o composición de los hogares.

En el último lustro se han aprobado algunas Leyes importantes vinculadas a la temática de la vivienda<sup>15</sup>, dos de las cuales queremos destacar:

- La Ley de **Vivienda de Interés Social** N° 18.795, de 17 de agosto de 2011, busca facilitar el acceso a la misma a aquellos sectores de la población de ingresos medios y bajos, mejorando las condiciones para la construcción, estableciendo importantes exoneraciones tributarias para la adquisición y el arrendamiento de viviendas sociales. La norma en su art. 1° declara "de interés nacional la mejora de las condiciones de acceso a la vivienda

---

15 - También corresponde destacar algunas iniciativas a nivel parlamentario, como por ejemplo, el Proyecto de Ley sobre inmuebles abandonados y el de la fijación de un tope porcentual anual en el precio de los arrendamientos, que no podrán superar un 4% del valor catastral del inmuebles, iniciativa ésta que además busca ampliar la garantía de alquileres de la Contaduría General de la Nación.

de interés social”, definida de acuerdo a la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, modificativas y concordantes. Entre las actividades promovidas (art. 2) se encuentran los proyectos de inversión vinculados a la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles con destino a la vivienda de interés social, tanto en el caso en que los referidos inmuebles tengan por destino la enajenación, como cuando se destinen al arrendamiento o al arrendamiento con opción a compra, así como actividades específicas asociadas a la mejora en las condiciones de oferta y demanda de viviendas de interés social.

- Recientemente, la denominada Ley de **Inclusión Financiera** N° 19.210, de 29 abril de 2014, que tiene como uno de sus objetivos fundamentales fomentar y facilitar el acceso de la población a los servicios financieros y el uso de los medios electrónicos de pago, propendiendo a la universalización de los derechos y el avance en materia de democratización del sistema financiero, regula el Programa Ahorro Joven para Vivienda (arts. 45-52) cuyo objetivo es promover el ahorro de los jóvenes de entre 18 y 29 años que sean trabajadores formales y acrediten tener una cuenta de ahorro para vivienda en una Institución de Intermediación Financiera, concediéndoles un **subsidio de hasta 30%** del monto ahorrado, que se hace efectivo cuando acceda a una vivienda mediante compra, arrendamiento o a través de alguno de los programas de Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o de la Agencia Nacional de Vivienda (art. 51).

## **4. La normativa del Decreto Ley 14.219 de 4 de julio de 1974: la coexistencia de los regímenes de libre contratación y estatutario**

### **4.1. Caracteres generales**

Para lograr una justa solución al conflicto existente entre arrendadores y arrendatarios se entendió por el legislador del año 1974 que el camino era el retorno a la libre contratación (liberalización del mercado de alquileres), porque un régimen de esa naturaleza fomentaría la construcción de viviendas, que serían colocadas al mercado para ser arrendadas. Pero se pretende llegar en forma gradual a ese sistema, por lo cual, para evitar el brusco pasaje de un régimen de absoluta tutela a uno de total libertad, con las consecuencias negativas en lo social y económico, se prevé un régimen de estabilidad (carácter transitorio) para los contratos en curso de ejecución, con plazos de permanencia para el arrendatario, según el destino del bien y la pendencia o vencimiento del plazo contractual, compensado con un reajuste en los precios para el arrendador (ARLAS y TARIGO, 1974).

Sin embargo, a poco de sancionada la norma, se comprobó la imposibilidad de lograr una oferta importante de viviendas, por la existencia de una situación coyuntural que no ha hecho factible la construcción de viviendas para poder abatir en el corto plazo el déficit habitacional que se había acumulado en el pasado (BERRUETA y GROLERO, 1977).

La normativa de este Decreto-Ley se aplica a las fincas con destino a casa habitación, industria y comercio y otros destinos (arts. 1, 3, 102); en caso de concurrir doble finalidad (habitación y otro destino) se estará a lo principal (art. 104). Lo que importa es el destino del bien y no el lugar de ubicación del inmueble, que puede estar en zona urbana, sub-urbana o rural<sup>16</sup>.

Por otra parte, el Estado garantiza por el término de veinte años, bajo responsabilidad de daños y perjuicios (responsabilidad por Acto Legislativo) el régimen de libre contratación, para las fincas construidas con posterioridad al 2 de junio de 1968. A diferencia del régimen de la Ley 13.659 (art. 101) que establecía la garantía por quince años y solo para las fincas destinadas a vivienda, el Decreto-Ley 14.219 amplía el plazo de la garantía (como lo había hecho la Ley 13.870) y amplía también el objeto de la misma, pues lo extiende a cualquier destino, no solo vivienda. Además, extiende el plazo en que deben ser realizadas las nuevas construcciones para beneficiarse de esa garantía del Estado, pues mientras las Leyes anteriores fijaban plazos concretos (la Ley 13.569, del 2/06/68- 31/12/70; la Ley 13.870, del 17/07/70- 31/12/75) el nuevo texto legal no fija plazo determinado para las construcciones, aunque es dable entender que el límite son los veinte años de la garantía, que se extiende hasta el 1° de agosto de 1994. Leyes posteriores siguieron prorrogando los veinte años de la garantía del Estado a la libre contratación, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, plazo que se debe contar desde la entrada en vigencia del Decreto Ley 14.219 que es el 1° de agosto de 1974 (1/08/74- 1/08/94)<sup>17</sup>.

---

16 - Art. 102: "La presente ley se aplicará a las fincas cualquiera sea el lugar de su ubicación, arrendadas para casa habitación, industria o comercio u otros destinos, excepto los rurales...".

17 - En enero de 1994, la Ley 16.462 (art. 118), lo extiende por 20 años más (hasta 1° de agosto de 2014). En noviembre de 2012, la Ley 18.996 (art. 236) lo proroga por otros 20 años (hasta el 1° de agosto de 2034).

En definitiva, coexisten en el régimen del Decreto-Ley 14.219 un régimen de libre contratación con un régimen estatutario o protector, tutela que normas posteriores han ido ampliando en cuanto al espectro de sujetos, como ha sucedido con la Ley de Unión Concubinaria N° 18.246, que establece disposiciones a favor de los concubinos y los hijos menores (arts. 25-27), al prescribir que todas las normas en materia de arrendamientos que establecen beneficios a favor de los cónyuges se extienden al concubino o concubina -como por ejemplo la cesión legal del arriendo del art. 20- que el propietario o titular de un derecho real sobre el inmueble no podrán exigir que sus hijos menores de edad desocupen la vivienda (no puede hacer efectivo el desalojo), a menos que le proporcione otra o que dispongan de otra finca que les permita vivir decorosamente, que el ex concubino propietario o titular de un derecho real sobre el bien podrá desalojar de la vivienda a la persona con la cual habitó en unión concubinaria<sup>18</sup>.

Un aspecto fundamental al momento de otorgar un contrato de arrendamiento de inmueble es el de las garantías. El Capítulo VII del Decreto-Ley 14. 219 de ocupa de regular el tema, siendo aplicable a todos los arrendamientos, estén incluidos en la protección legal o en régimen de libre contratación, con la excepción como señala TOMÉ GÓMEZ (2015: 145) del artículo 93: arrendamientos y ocupantes a cualquier título de fincas construidas por el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (BHU).

El texto legal citado ha previsto la fianza y la prenda irregular, pero existen otras formas de garantizar el pago del arrendamiento (prenda, hipoteca, seguro, Servicio de Garantía de Alquileres de la Contaduría General de la Nación, de la Administración Nacional de Afiliados, Fondo de Garantía de Alquileres del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, etc.). El art. 38 refiere al denominado “depósito” (en rigor, es una prenda irregular porque recae sobre cosa fungible) en garantía del arrendamiento de hasta

---

18 - Un amplio tratamiento de estas normas puede verse en TOMÉ GÓMEZ (2015: 40-50).

cinco meses del monto del alquiler -si el destino es casa habitación- el que deberá hacerse en unidades indexadas en el Banco Hipotecario del Uruguay, facultándose a realizar también en bancos o cooperativas de intermediación financiera, conforme a la redacción que le diera a la norma el art. 25 de la Ley 18.795, de 17 de agosto de 2011.

El Servicio de Garantía de Alquileres de la Contaduría General de la Nación ha sido creado por Ley 9.624, de 15 de diciembre de 1936, tratándose de una fianza del Estado en garantía de arrendamientos con destino habitación para funcionarios públicos y pasivos, incluyéndose por Ley 16.226 a los funcionarios de los organismos paraestatales y a empleados de empresas privadas que cumplan ciertos requisitos. Como expresa LORENZO (2014: 204) entre los objetivos del SGA de dicha ley figuraba otorgar una fianza en aquellos contratos de arrendamiento con destino habitación, aunque estableciendo limitaciones, por cuando no pueden ser subarrendadas y el arrendatario debía habitar la finca.

El Fondo de Garantía de Alquiler del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se creó en 2006 en convenio con la Contaduría General de la Nación, ampliándose el convenio en 2011 incluyendo a la Agencia Nacional de Vivienda. Para acceder a este certificado de garantía se exige no ser funcionario público, jubilado o pensionista, contar con un ingreso líquido de hasta 100 U.R., no ser propietario de bienes inmuebles en el mismo Departamento en que se solicita la garantía, el monto máximo del arrendamiento es de 21 U.R. y no puede superar el 30% de los ingresos. Por su parte, el Fondo de Garantía de Alquiler para Jóvenes puede ser individual o grupal y requiere tener entre 18 y 29 años, estudiar o trabajar, tener un ingreso líquido, individual o colectivo, de hasta 100 U.R. (en caso de grupos pueden ser de hasta 5 personas y con un mínimo de ingreso colectivo de 30 U.R.), no ser propietario de inmuebles en el mismo Departamento en que se solicita la garantía, el monto máximo para alquilar es de 22.5 U.R. y no puede superar el 40% de los ingresos del o de los titulares.

La normativa posterior a la sanción del Decreto Ley 14.219 ha sido dispersa y numerosísima, siendo imposible un análisis general de las mismas, dadas las limitantes de este trabajo. No obstante, nos parece oportuno destacar la sanción de dos Leyes; la primera, del año 1985, la Ley de emergencia 15.799, que entre otras cosas dispone una suspensión de lanzamientos por 6 meses, reducción en los porcentajes de reajuste de alquileres, acción de rebaja de alquiler. Como consecuencia se produjeron algunos efectos negativos, como la disminución de la inversión en la construcción de viviendas para alquilar, la aparición de la vivienda informal (asentamientos irregulares) y un alza en los precios de los alquileres. La segunda, de agosto de 2011, la Ley 18.795 sobre Vivienda de Interés Social, que como ya se ha dicho mejora las condiciones para la construcción de vivienda social, sea para la enajenación o arrendamiento, estableciendo importantes exoneraciones tributarias para la adquisición, lo que impacta directamente en los costos, haciendo más accesible, así como exoneraciones tributarias para el arrendamiento de viviendas sociales. El objetivo de esta norma es facilitar el acceso a la vivienda a aquellos sectores de la población de ingresos medios y bajos.

## **4.2. Régimen de libre contratación**

Es aplicable a los arrendamientos de fincas cuya construcción o permiso de construcción sea posterior al 2 de junio de 1968 (arts. 2 y 102), así como a una serie de situaciones previstas por los arts. 28 y 114, en las que no se justifica la protección en virtud de las características de los arrendatarios, sea por razones socioeconómicas, por el destino del arrendamiento que no es para vivienda estable (fincas por temporada, fincas destinadas a organismos internacionales, oficinas diplomáticas y consulares), etc. Estas situaciones quedan excluidas de las normas de la Ley, con excepción de las contenidas en el Capítulo VII (garantías) y Sección I del Capítulo VIII (procedimiento de desalojos), con la salvedad del reajuste automático de precios para los casos del art. 114, que se regirán por las disposiciones del Decreto Ley para el reajuste de las fincas

con destino industria y comercio (art. 21), solución absolutamente ilógica en la medida en que están en el régimen de libre contratación y la actualización automática del precio es un elemento propio del dirigismo contractual. Como lo señalan ARLAS y TARIGO (1974: 42) "este mecanismo tiene sentido cuando va acompañado del derecho a la estabilidad del arrendatario y aparece como una medida complementaria de esta estabilidad".

Los rasgos fundamentales del régimen son la libertad de las partes para la fijación del plazo, precio y demás condiciones del contrato de arrendamiento (libre juego de la oferta y la demanda). Pueden pactar el precio del arriendo en moneda extranjera (art. 76) y acordar cualquier sistema de actualización.

Por otra parte, no rigen los plazos mínimos que la ley establece para casa habitación (dos años), ni la prórroga legal del art. 4 (un año) y tampoco rigen los plazos de desalojo (un año) que la ley prevé para el vencimiento del contrato en caso de situaciones incluidas (régimen estatutario). Se aplican los plazos de desalojo de la Ley 8.153: seis meses si el mismo se promueve dentro de los treinta días de vencido el plazo o un año si lo inicia después.

Es perfectamente válido el pacto de mora automática para el caso que no cumpla el arrendatario, desplazando el régimen del art. 55, que solo admite la mora mediante intimación judicial.

Solo se aplican a las normas sobre procesos de desalojos (Sección I del Capítulo VIII) y el Capítulo VII sobre garantías (arts. 38 - 42), esto último cuestionable, pues si el régimen es de libre contratación, debería haber libertad de las partes en cuanto a la constitución de las mismas. Máxime cuando, como destacan ARLAS y TARIGO (1974), para las situaciones de libre contratación el Estado garantiza el mantenimiento del régimen bajo responsabilidad de daños y perjuicios por acto legislativo.

### 4.3. Régimen estatutario de protección del arrendatario

A diferencia del régimen anterior, aquí se producen fuertes restricciones a la libertad de las partes, vedando cierto tipo de estipulaciones (art. 76), soluciones de claro corte proteccionista y de orden público, producto del dirigismo contractual en la materia. Se prohíbe la renuncia anticipada a los derechos y beneficios que la Ley establece a favor del inquilino y no es válido el pacto de mora automática para el arrendatario. De acuerdo al art. 55 solo puede realizarse mediante intimación judicial, practicada diez días después de la fecha en que debió cumplir y caerá en mora recién luego de los diez días hábiles siguientes a la intimación. Esta norma se mantiene incólume para los arrendamientos, puesto que la Ley 16.002, que habilitó con carácter general y con los mismos efectos que la judicial la intimación por telegrama colacionado, hace reserva expresa de los arrendamientos y desalojos.

En materia de **plazo** se concede una relativa libertad de las partes para fijar el término del contrato, pero se establecen plazos legales mínimos a favor del arrendatario (dos años cuando el destino es casa habitación y cinco cuando es para industria o comercio). En caso de estipularse un plazo menor al legal, el restante hasta completar los dos o los cinco años beneficia exclusivamente al arrendatario (arts. 3 y 101). Al vencimiento del plazo contractual o legal se concede un año de prórroga, que opera automáticamente por el mero hecho de no hacerse entrega del bien y siempre que el destino sea casa habitación (art. 5). El término de desalojo por vencimiento del plazo contractual o legal es de un año y por mora de veinte días.

Respecto al **precio**, las partes tienen libertad para fijar el precio inicial, pero deberá ser en moneda nacional, pues se prohíbe el pacto en moneda extranjera; en caso de hacerlo se convierte automáticamente a moneda nacional (art. 76). Pueden acordar incrementos escalonados para períodos de doce meses durante la vigencia del contrato (art. 3). Si no se pactó incremento, se aplica anualmente el reajuste legal de los arts. 14 y 15, en

función de la comparación de la evolución entre la URA y el IPC. En caso de que el destino sea casa habitación, la Ley de emergencia 15.799 (art. 16) permite que el reajuste legal se fraccione en un tercio del índice en el primer cuatrimestre, dos tercios en el segundo y tres tercios en el tercer cuatrimestre. Si el incremento convencional supera el aumento legal el inquilino podrá optar por abonar (hasta la entrega del inmueble) el precio actualizado cada 12 meses de acuerdo al mecanismo legal de reajuste.

En protección de determinados sujetos que componen la familia del arrendatario el art. 20 establece una **cesión legal del arriendo**, beneficiándose con el contrato y los derechos que otorgan al arrendatario de inmuebles con destino a casa habitación y que opera por la sola manifestación de voluntad del sujeto. La norma comprende diversos supuestos, tanto de desvinculación mortis causa (en caso de fallecimiento del arrendatario) como de desvinculación voluntaria o involuntaria (divorcio o separación) por acto entre vivos. A partir de la Ley 18.246 el beneficio que se concede al cónyuge se extiende al concubino o concubina, no rigiendo para este caso, al igual que para el cónyuge, la exigencia de ser denunciado al momento de contratar o durante todo el año inmediato anterior a la desvinculación del arrendatario, cesión que solo puede operar una vez, salvo tratándose de cónyuge, concubino e hijos menores (TOMÉ GÓMEZ, 2015: 114).

## 5. Comodato. Normativa y caracteres

El préstamo de uso es un contrato gratuito, inspirado en las relaciones de amistad y cortesía, disciplinado por el Código Civil en los arts. 2216-2238, donde la tutela del que usa la cosa **es menos intensa** que en el arrendamiento, dada la diferencia en el plano causal, que a la postre se erige en el índice de tipificación de ambos negocios (RODRÍGUEZ RUSSO, 1998). Ello es visible, por ejemplo, en la responsabilidad por vicios o defectos de la cosa prestada, que

solo opera en caso que el comodante tuviera conocimiento de la situación y no advirtiera al prestatario del bien, a diferencia de lo que sucede en el arrendamiento, donde se responde siempre aunque los ignore el arrendador.

Esta modalidad de uso del bien es particularmente viable como forma transitoria respecto de las familias que deben ser realojadas hasta tanto ello sea posible. Dada la gratuidad pura del negocio, cualquier pago o contraprestación por el uso lo destipifica como préstamo, configurándose un arrendamiento o un contrato atípico, más allá de la procedencia de un comodato modal, admitida por un calificado sector de la doctrina. La obligación fundamental del comodante es dejar el uso de la cosa prestada, mueble o inmueble, durante todo el plazo convenido o hasta que concluya el servicio para el que se prestó. No obstante, si sobreviene al comodante una imprevista y urgente necesidad de la cosa, puede exigir su inmediata restitución (art. 2234).

Por influjo de reminiscencias históricas se regulan dos figuras de precario: a) El contractual (contrato de comodato), que se llama precario cuando el comodante se reserva el derecho a pedir la restitución de la cosa en cualquier momento (art. 2237) o no se fijó plazo, ni se prestó la cosa para un servicio particular (art. 2238 inciso 1°); b) El precario de hecho o precario legal, cuando la tenencia de la cosa ajena se realiza sin previo contrato y por ignorancia o mera tolerancia del dueño (art. 2238, inciso 2°). La característica de la misma es la ausencia de acuerdo entre la partes, pero por disposición legal se atribuye el régimen del contrato a situaciones que no tienen carácter contractual

Para el desalojo del comodatario de un inmueble se establece un plazo de quince días (art. 36 del Decreto-Ley 14.219). Esta norma dispone, además, que el comodatario de un inmueble, aun cuando tuviera la calidad de precario, no modifica esa calidad por el hecho de abonar los consumos de agua, luz, gas u otros, que se deriven del uso del mismo, o por haberlos registrado a su nombre.

En el caso de “intrusos”, en los que la ocupación del inmueble ajeno se da mediante violencia, amenaza, engaño, abuso de confianza o clandestinidad y con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento (delito de usurpación, art. 354 numeral 1 del Código Penal, en la redacción dada por el art. 82 del Decreto Ley 14.219), decretado el procesamiento se procederá de oficio a la desocupación del bien en un plazo de 24 horas, conforme lo establece el artículo 82 del citado Decreto Ley. Se ha entendido por parte de algunos autores que si el propietario tiene conocimiento de la usurpación y no formula la denuncia correspondiente, el prolongarse la situación (“mera tolerancia”) determinará que el ocupante pasará a tener la calidad de precario, de acuerdo al inciso 2° del art. 2238 del Código Civil.

#### **IV. ALGUNAS CONCLUSIONES**

- 1.** El derecho a la vivienda no implica necesariamente su propiedad, puesto que existen otras formas jurídicas de acceso. En consecuencia, debemos hablar más bien de titularidad de la vivienda.
- 2.** Según cuáles sean las diferentes tendencias e ideas al respecto hay quienes se pronuncian por una u otra forma de titularidad como la más adecuada o idónea para la regulación del derecho a la vivienda.
- 3.** La propiedad privada tal como es concebida por los códigos civiles es adecuada para aquellos bienes que son objeto de la actividad comercial e industrial, pero no es necesariamente la forma adecuada a la titularidad del derecho a la vivienda cuando hablamos de la vivienda popular.
- 4.** El urbanismo, la idea de un derecho a la ciudad, el ordenamiento territorial sostenible, son términos que:

*expresan conceptos de los que parte una visión de la propiedad del suelo que ya no es la visión clásica de un conglomerado de propietarios singulares solo vinculados por sus cercos medianeros y servidumbres recíprocas, sino una visión donde lo individual se realiza en lo colectivo, porque de otra forma nadie podrá ejercitar realmente con seguridad su derecho. Se recurre para fundar esta visión a la vieja idea de la propiedad en función social, pero probablemente debemos buscar su fundamento en la creciente conciencia de que el suelo en su conjunto forma parte del medio ambiente necesario a toda la sociedad y que entonces ya no hay cabida a las viejas ideas fundadas en un individualismo extremo de una propiedad antisocial, prescindente de la condición gregaria de los seres humanos, caracterizada por el "ius abutendi" y el uso caprichoso del propietario ejercitado al margen de toda consideración de los demás...(YGLESIAS, 2010: 179-180).*

**5.** En lo que respecta a las vinculaciones personales el arrendamiento es un mecanismo que permite satisfacer temporalmente la necesidad de vivienda, pero a pesar de la vasta y fragmentaria normativa protectora de los arrendatarios, con un régimen estatutario de orden público para determinadas situaciones, las dificultades de acceso siguen siendo visibles, por una multiplicidad de factores, como ser los precios de los alquileres, las exigencias en materia de garantías, la ausencia de un sistema general de subsidios para arrendar una vivienda tipo con determinadas características y niveles de habitabilidad para ciertos sectores de la población.

**6.** La evolución de la legislación arrendaticia revela que en cada etapa histórica se ha seguido una determinada política en la materia, no siempre armónica ni eficaz respecto a los objetivos perseguidos, siendo además sintomática y cíclica la irrupción de la legislación "emergencia", con leyes efímeras dictadas para solucionar problemas coyunturales, basadas en una visión cortoplacista del fenómeno o cuestión de fondo.

**7.** Varias de las leyes dictadas a partir de mediados del siglo pasado, en lugar de contribuir a la solución del problema, lo agudizaron, al desestimular la inversión necesaria para la construcción de viviendas, convirtiéndolo en un negocio "ruinoso", aunado ello a la no conservación y mantenimiento de los inmuebles y al retiro del mercado por parte de los propietarios de una gran cantidad de viviendas, merced a los precios excesivamente bajos de los alquileres, lo que provocó una disminución de la oferta de fincas para arrendar.

**8.** El Decreto-Ley N° 14.219, de 4 de julio de 1974, que con sucesivas leyes modificativas y complementarias -y más allá de todos sus defectos- sigue siendo el régimen vigente en la actualidad en materia arrendaticia, vino a establecer un régimen permanente y orgánico, permitiendo el pasaje a un régimen de libre contratación para determinadas situaciones, dando inicio al camino de normalización del problema de los arrendamientos. Y como se ha señalado por algunos autores, esta importante conquista se reforzó con el mecanismo del reajuste automático del precio, con lo cual se logró el doble objetivo de movilizar a los inquilinos de fincas con alquileres congelados y estimular la inversión en el mercado inmobiliario.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA**

### **Sección 1**

## **LAS POLÍTICAS Y LA NORMATIVA EN MATERIA DE VIVIENDAS POPULARES EN URUGUAY**

### **I. INTRODUCCIÓN**

En el Capítulo anterior examinamos en líneas generales las diferentes formas que el Derecho ha instrumentado para acceder a la titularidad de la vivienda, abordando el tema a partir de las vinculaciones reales y personales. Aquí nos proponemos analizar las diferentes políticas o concepciones en materia de vivienda, con especial énfasis en la evolución de la normativa sobre viviendas populares en Uruguay, desde comienzos del siglo XX hasta la actualidad.

La política legislativa aplicable a la vivienda popular en nuestro país nos permite identificar tres grandes etapas:

- La primera, de corte netamente proteccionista, inspirada en la filosofía del Estado de Bienestar, busca promover el acceso a la vivienda a los sectores asalariados, siendo paradigmático en ese sentido la denominada “Ley Serrato”.
- La segunda, surgida a raíz del abstencionismo del Estado, que por diferentes razones no fue capaz de profundizar el modelo de protección y promoción, está caracterizada por los intentos de regularización de las fallas ocurridas, en un contexto totalmente diferente, signado por una fuerte exclusión social.
- La tercera etapa intenta reivindicar algunos valores de la fase inicial, sin perder de vista la impronta por la regularización, procurando asociar la política de vivienda con las cuestiones vinculadas al territorio, al ordenamiento territorial, al ambiente, al desarrollo local y a la sustentabilidad.

## II. EL TEMA DE LA VIVIENDA Y LAS POLÍTICAS EN LA MATERIA

En su libro sobre la propiedad YGLESIAS (2010: 177) ha destacado que cuando pensamos en la vivienda podemos considerarla como derecho de la personalidad, como necesidad de los individuos y las familias y como problema nunca bien resuelto. Porque si bien la Constitución de la República consagra en su art. 45 el derecho de todo habitante a una vivienda digna no es para nada sencillo materializar ese derecho en la realidad concreta.

Allí señala que de los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas surge que en todo el país hay más casas vacías que familias viviendo en asentamientos irregulares: 200.000 uruguayos viven en asentamientos irregulares (alrededor de 50.000 hogares) y a 2004 son más de 240.000 las fincas vacías en toda la República, todo lo cual revela la existencia de una situación perversa en el mercado de la vivienda.

Según el doctrinario, al igual que lo que acontece en los demás países de América Latina, el alto costo de la tierra urbanizada ha hecho que los emprendimientos constructivos de vivienda de interés social se radicarán básicamente en zonas periféricas, alejadas de los lugares de trabajo de sus habitantes, sucediendo otro tanto con las ocupaciones informales de predios, que a la postre vinieron a constituir los cinturones de asentamientos irregulares. Paradojalmente lo mismo ha sucedido con los barrios residenciales, que por razones de seguridad y tranquilidad huyen de los centros urbanizados hacia la periferia, compitiendo así, en las mismas áreas, con los asentamientos irregulares y los complejos de vivienda, pero excluyéndose unos a otros, tanto física como socialmente.

Las políticas en materia de vivienda sin lugar a dudas han transitado por distintos caminos. **Lo tradicional** ha sido pensar que el problema de la vivienda se soluciona **construyendo más viviendas**, sea por el sector privado o el sector público, tratando el tema de una manera aislada de las demás

necesidades de la población. Se podía así trasladar -como efectivamente sucedió con Pueblo Andresito en el Departamento de Flores- un pueblo de pescadores a viviendas en medio del campo, alejadas de cualquier curso de agua donde mantener su modo de vida, su cultura y sus redes de subsistencia. De esa opinión participaban algunos juristas, señalando que “en el plano de la vivienda urbana la solución es clara: el problema de la escasez de vivienda y de la necesidad de construir las bastantes para que todos puedan tener acceso a vivienda razonable, se soluciona, en definitiva, de una sola manera: construyendo nuevas viviendas”; “desde la perspectiva económica y social, el problema de la vivienda se soluciona con la construcción de más viviendas” (PEIRANO-ORDOQUI, 1997: 345).

En otras oportunidades se consideró que el problema se resolvía por la adjudicación de la propiedad de la vivienda, habitables en algunos casos y en otros de simples lotes con servicios, puesto que todo lo demás podrían lograr los propietarios de esos bienes mediante el crédito que en el mercado supuestamente les da la solvencia patrimonial por el hecho de la propiedad adjudicada.

**En la actualidad** predomina la idea de considerar que el problema de la vivienda es un **asunto complejo**, asociado a otra serie de cuestiones que también deben ser consideradas y que necesitan un abordaje integral. En ese sentido,

*La propia estructura del MVOTMA, debemos entenderla como indicativa de esta idea; el agrupar la Vivienda, el Medio Ambiente y el Ordenamiento Territorial como Direcciones de un mismo Ministerio, que deben (o deberían) funcionar coordinadamente, es indicativa de esta tendencia. Los programas de regularización de Asentamientos Irregulares, que criticamos por el énfasis que ponen en la adjudicación en propiedad común de los lotes a los adjudicatarios, recogen también la idea de que no puede prescindirse de la voluntad, ni de las necesidades de la población objeto y así en cuanto*

*a lo primero imponen como condición la conformidad informada de un importante número de futuros beneficiarios para la ejecución de los programas, la organización activa de los vecinos y la asistencia social de las familias que integran...*(YGLESIAS, 2010: 178).

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 es destacable en ese sentido pues contempla la inclusión del hábitat como parte integrante del derecho a la vivienda al disponer en su art. 82: "Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos".

### **III. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE VIVIENDAS POPULARES EN URUGUAY DESDE COMIENZOS DEL SIGLO XX HASTA LA ACTUALIDAD<sup>19</sup>**

#### **1. Ley Serrato**

La Ley 7.395, del 13 de julio de 1921, señala como posibles beneficiarios a los empleados públicos, así como los empleados y obreros de empresas particulares. Dándose ciertas condiciones podrán adquirir fincas de propiedad del BHU o a particulares u obtener préstamos para construcción.

---

19- El presente apartado y el que sigue recoge en lo medular los desarrollos realizados por uno de los autores en uno de sus trabajos sobre el tema (YGLESIAS, 2014).

La propiedad que se adquiriría en tanto no se redujera la deuda con el Banco, conforme al art. 3, era un tipo de propiedad con caracteres especiales. Se trataba de una **propiedad vinculada con un destino (vivienda)** del empleado o su familia, o personas a su cargo, o sus ascendientes y descendientes sin limitación de grado consanguíneo o afines, con prohibición de arrendar. En caso de sucesión las limitaciones pasan a los herederos (art. 8 literales A, B y C) y se agrega la posibilidad de retroversión al Banco (art. 8 literal D).

Tenemos entonces ya en esta primera ley un tipo de propiedad diferente a la propiedad individual del CC, que se ubica entre los tipos de “**propiedad imperfecta**”, como **propiedad vinculada de naturaleza transitoria** y dependiente del cumplimiento de la obligación con el Banco, con un **tipo de familia (extendida)** con un alcance diferente a los tipos de familia previstos por el Código Civil, con un agregado limitativo de las potestades del propietario como lo es la expresa **prohibición de arrendar** y una facultad unilateral del heredero u herederos de revertir al Banco la propiedad de su causante, lo que agrega a este dominio transmitido a los herederos otra característica de propiedad imperfecta, como lo es la calidad de **resoluble**.

Al igual que en leyes posteriores estas limitaciones aparecen como temporales y vinculadas a la existencia o amortización parcial de lo que se debe al Banco en virtud del préstamo concedido para la adquisición.

Una reflexión final sobre la Ley Serrato tiene que ver con la **relación de vivienda y hábitat**. La Ley en su art. 11 se refiere a la existencia de ciertos servicios (red cloacal y agua corriente) lo que nos marca una incipiente valoración de aquellos elementos anexos a la vivienda, que constituyen el hábitat humano.

## 2. La ley de creación del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)

La Ley 9.723, del 19 de noviembre de 1937, crea el Instituto como un servicio del Ministerio de Obras Públicas y tiene una serie de reglas relativas a la propiedad y a la familia que profundizan las diferencias que señalábamos en la Ley Serrato. Los cometidos asignados al Instituto fueron los de construir viviendas para vender o arrendar, fomentar la construcción por empresas particulares, refaccionar viviendas, etc. (art. 2).

Como norma especial a destacar se prevé la posibilidad de construir por cuenta de beneficiarios singulares usando la **propiedad o la promesa de compraventa como garantía**. El procedimiento previsto resulta curioso proviniendo de la ley pues es una verdadera simulación. El beneficiario propietario del solar lo enajenaba al Instituto y éste a su vez se lo prometía en venta por un precio que garantizaba la suma empleada en construir la vivienda y que era suministrada por el Instituto. Cuando el beneficiario era promitente comprador del terreno cedía la promesa al Instituto quien se hacía cargo de las obligaciones del promitente comprador y adquiría el terreno para luego prometer en venta el terreno y la construcción al beneficiario a quien se le computaban las cuotas que hubiere pagado (art. 18). En suma, se trataba de una forma de utilizar la **propiedad como garantía**, situación que en el Código Civil podía ser una de las causas probables de la compraventa con pacto de retroventa. El uso de la promesa de enajenación o promesa de compraventa como instrumento de garantía no está previsto por la ley - fuera de este caso del INVE- como mecanismo asegurativo, por lo que resulta original.

Los posibles beneficiarios del sistema eran los empleados, obreros, jubilados y pensionistas. Como condiciones para el beneficio se consideraban el tener familia a su cargo o contribuir a su mantenimiento.

El ingreso familiar se integra también con lo que perciben los demás integrantes de la familia. Esta consideración del ingreso familiar se repite luego en otras normas, en particular en la ley de viviendas 13.728 y en la de arrendamientos urbanos 14.219, que contemplan los ingresos del núcleo familiar.

Otra condición era el haber sido arrendatario de INVE por 2 años, salvo los casos señalados de promitentes compradores y propietarios de terrenos (art.10), procediéndose a realizar sorteos entre los posibles beneficiarios (art.11). El sistema comprendía un seguro de vida del tipo del previsto por la Ley Serrato, a fin de cancelar la deuda en caso de fallecimiento (art.20).

Como **limitaciones** a la propiedad se incluía la **prohibición de arrendar y enajenar** sin autorización de INVE y sin **consentimiento de la esposa** (arts. 21 y 22), debiéndose tener presente que la Ley es anterior a la 10.783 de Derechos Civiles de la Mujer y que en ese entonces la administración por el esposo de los gananciales se realizaba en general libremente, por lo que la necesidad de consentimiento de la esposa era una limitación excepcional. Además solo se podía transmitir a personas que llenen condiciones exigidas (art. 23).

En cuanto al régimen de la propiedad de los beneficiarios debía tratarse de **Vivienda única** (art.13) sujeta a **vinculación**, consistente en ser habitación del adquirente, su familia y personas a su cargo (arts.13, 35 y 37) con prohibiciones de enajenar y arrendar (arts.13 y 23), **indivisión forzosa** a favor de la cónyuge del beneficiario y los hijos menores en casos de fallecimiento y divorcio (art.30 y 31) y si se producía una herencia yacente la sucesión operaba a beneficio de INVE (art.33). Otras características eran la **inembargabilidad** parcial mientras la vivienda fuera de propiedad del beneficiario, salvo para deudas generadas por la construcción de la casa (art. 44).

No hay en esta ley una definición de **familia**; solo se habla de familia y personas a cargo del beneficiario, pero como va inserta en la disposición que refiere a que nadie puede tener más de una vivienda que deberá destinarse a habitación de él mismo y su familia y personas a su cargo, la expresión obviamente se refiere a los familiares que conviven con el beneficiario y las personas a su cargo que también conviven con él, por lo que está implícito el concepto de familia como **conjunto de personas que habitan bajo un mismo techo** que es, como vimos, el que predomina en este tipo de normativa.

La Ley 12.528, del 23 de setiembre de 1958, introdujo algunas modificaciones al régimen, principalmente estableciendo que el Instituto venderá las unidades de sus complejos bajo el régimen de la Ley de propiedad horizontal 10.751.

Por otra Ley, la 13.387 del 16 de noviembre de 1965, se hace extensivo a las viviendas alquiladas por el Instituto el ajuste de alquileres previsto por la Ley 13.292, del 1º de octubre de 1964.

El INVE dejó de existir por el Decreto-Ley 14.666, del 7 de junio de 1977, que transfirió parte de sus cometidos al Ministerio de Economía y Finanzas y los restantes al BHU, en un “sepelio conjunto” que hizo el gobierno de facto en aquella época del INVE y la DINAMI.

La Ley 10.534, del 16 de octubre de 1944, refiere a “rancheríos rurales”, que aparece bajo el título de “Expropiaciones en campaña”: Se trata de una norma muy interesante como antecedente de la consideración de los hoy denominados “**asentamientos irregulares**” y de los intentos de regularizarlos. La norma habla de “rancheríos o núcleos de población”. El art. refiere a los “casos en que existe un evidente interés social” para justificar que el Poder Ejecutivo proceda a adquirir en subasta los predios que se rematen por falta de pago de la contribución inmobiliaria y sus adicionales, o a expropiarlos

si hubieren sido así adquiridos por otros. La finalidad de dicha adquisición era la adjudicación, previo parcelamiento, a “los ocupantes que carezcan de recursos suficientes para adquirirlos”, de los “predios que hayan venido disfrutando a título gratuito durante un tiempo no inferior a tres años”. Lo de “título gratuito” en estos casos es un eufemismo porque estrictamente para hablar de tal debería requerirse, además de la ausencia de contraprestación, la llamada “intención liberal”, esto es, la voluntad subjetiva de quien la realiza de beneficiar a otro y no cabe pensar que ella haya existido en los propietarios de aquellos predios que se remataron por falta de pago de tributos. En realidad a lo que se refiere la norma es a ocupantes sin título, que lo son en virtud de una causa -siempre hay alguna causa- que en estos casos la ley considera justa en virtud de su situación subjetiva (falta de recursos) y objetiva (posesión por más de tres años) y suficiente para motivar la acción del Poder Ejecutivo y su consideración como “beneficiarios” de la adjudicación de esos predios, con la configuración y deslinde resultante de la acción de parcelamiento que debía realizar la Dirección General de Catastro.

El análisis de esta Ley pionera entre nosotros sobre el tratamiento de estos asuntos nos lleva en forma inevitable a relacionarla con el análisis jurídico que por aquella época -mediados del siglo XX- realizara Jean Carbonnier sobre el fundamento del amparo a los denominados “Ocupas” en el Derecho francés y la relación necesaria que él hace entre **el amparo posesorio y el estado de necesidad**. Pero en lo referente a nuestra legislación vemos que esta ley de 1944 contiene las simientes de lo que hoy regula nuestra actual Ley de Ordenamiento Territorial 18.308, en particular en lo referente a la **prescripción quinquenal** prevista en su art. 65.

En cuanto al parcelamiento la ley solo hablaba de “**extensiones adecuadas**” y no aclaraba si se refería al parcelamiento en chacras manteniendo la zonificación rural o si comprendía también fraccionamientos urbanos o sub urbanos. Hay que tener presente que esta ley de 1944 es anterior a la Ley de Centros poblados 10.723, del 21 de abril de 1946.

Nos parece que la norma se refiere tanto a fraccionamientos rurales como urbanos y que el destino al que se vinculaban los predios era fundamentalmente el de vivienda, teniendo en cuenta que en su título refiere a “núcleos de población”, que su art. 9 comete la ejecución de las operaciones a INVE, y de las condiciones y características del derecho adjudicado a los beneficiarios.

En cuanto al derecho adjudicado a los beneficiarios según su art. 4 es **indisponible**, pues no pueden enajenarlo ni gravarlo hasta que adquieran el “dominio definitivo”, lo que vendría a ocurrir 10 años después de la adjudicación, condicionado además a que se haya observado buena conducta, haya ocupado y trabajado el predio en forma ininterrumpida y que sea el único bien raíz que posee.

El art. 8 de la Ley resulta difícil de entender pues dice que dichos terrenos pueden ser arrendados o vendidos (por el Estado) “aunque manteniéndose la preferencia a favor de sus ocupantes actuales”, lo que textualmente considerado resulta algo contradictorio con lo que establece el resto de la Ley. La interpretación contextual de la misma nos lleva a entender que los beneficiarios más que un derecho de preferencia o de tanteo, tenían un verdadero derecho de adquisición, exigible a la persona pública o privada que fuere titular del bien al tiempo de cumplirse las condiciones previstas por el art. 4, similar al derecho acordado al promitente adquirente por el art. 15 de la Ley de promesa de enajenación de inmuebles a plazos 8.733, de 17 de junio de 1931.

### 3. El Departamento Financiero para la habitación del BHU

La Ley 10.976, de 4 diciembre de 1947, que modifica la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay creando el Departamento Financiero de la Habitación, tiene disposiciones que también nos interesan destacar. El Departamento se crea *"tendiendo sustancialmente a la solución del problema de la habitación"*, para lo cual podrá adquirir tierras para construir casas habitación y *"arrendarlas, venderlas o prometerlas en venta"*. Esta ley también refiere a las fincas financiadas *"que se destinen a vivienda del prestatario, de su familia o personas a su cargo, de los ascendientes o descendientes, en línea directa de ambas ramas del prestatario o de su cónyuge"*, por lo que adopta una idea de familia similar a la de las leyes antedichas. Luego establece que hasta tanto se reduzca la deuda con el Banco en un porcentaje el bien estará *"libre de ejecuciones y embargos"*, lo que implicaba una **indisponibilidad parcial**, pero lo más importante en cuanto al régimen de la propiedad resulta del art. 19 que dispone que serían aplicables en estos casos a los herederos las limitaciones impuestas por la Ley 9.723.

### 4. Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR)

Esta institución comenzó como una iniciativa privada de la que tuvo importante participación el Dr. Alberto Gallinal pero que con el tiempo se oficializó. La Ley 13.640, que fue una ley de Presupuesto, en sus arts. 473 y siguientes estableció el Fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre y la Comisión Honoraria que debe administrarlo. Su cometido es la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas, pudiendo actuar en zona urbana y sub urbana en acuerdo con INVE. Conforme al art. 477 la propiedad que se adjudique de acuerdo a esas actividades *"no podrá ser*

enajenada o gravada ni destinada a otro fin que el de habitación propia, salvo autorización expresa” durante el plazo de 10 años a partir de la adjudicación, lo que implica una **indisponibilidad parcial y su vinculación a vivienda** del adjudicatario. La misma disposición declara también **inembargables** las viviendas adjudicadas por el plazo de 10 años.

Ya en una época más reciente, la ley 16.690, de 3 de enero de 1995, incorpora entre sus atribuciones intervenir respecto de la “vivienda rural dispersa y sus servicios anexos (hábitat)”. Su art. 3 prevé como posible la intervención aún en el caso en que el aspirante a beneficiario no fuera dueño de la tierra “*mediando conformidad del dueño*”, pero la ley se queda en eso y no prevé para estos casos una consecuencia diferente a la que resulta del art. 751 del Código Civil, lo que nos plantea otras situaciones posibles que dan mérito a la modificación de esta norma.

## **5. La Ley de Viviendas N° 13.728 de 27 de diciembre de 1968 (Plan Nacional de Viviendas)**

Esta Ley es sin duda la norma más importante que se produjo en nuestro país relativo a la temática de la vivienda. Se trata de un verdadero Código de la Vivienda que a lo largo de 14 capítulos y 211 artículos desarrolla todos los aspectos que tienen que ver con las modalidades de construcción, promoción, categorización, financiamiento, derechos relativos a ellas, entidades intervinientes y posibles beneficiarios de las mismas. En particular nos interesa para este trabajo, como en las demás normas analizadas, la cuestión de la titularidad de la vivienda y la naturaleza del derecho sobre las mismas.

En tal sentido ya desde su art. 1 se define el derecho a la vivienda como un **derecho familiar**. Así como en la Constitución se habla del derecho a la vivienda de todo habitante, en la ley 13.728 (art. 1) se refiere a que *“toda familia... debe poder acceder a una vivienda adecuada...”* y define el rol del Estado como *“la función de estimular la construcción de viviendas y asegurar que los recursos asignados a este fin alcancen para la satisfacción de las necesidades, etc.”* (art.2). El Capítulo Segundo, relativo a la *“Calificación de los beneficiarios”*, tampoco habla de sujetos singulares sino de **“familias”**, que se clasifican por niveles de ingreso y que son definidas por el art. 7 en estos términos: *“Entiéndase por familia exclusivamente a los fines de esta ley, el núcleo familiar que ha de convivir establemente bajo el mismo techo, esté o no vinculado por razones de parentesco”*.

La contribución estatal a la satisfacción del derecho a la vivienda se materializa en las diversas formas de financiamiento y en el subsidio que el art. 64 define como *“todo aporte que un organismo público proporcione en dinero, especie, mano de obra o servicios técnicos o administrativos y que contribuya a financiar el acceso a una vivienda, cuando este aporte no sea reintegrado por el beneficiario”*.

## 5.1. El subsidio

El subsidio no es propiamente una liberalidad, pues se trata de una forma con la que el Estado contribuye a satisfacer el derecho a la vivienda de las familias que lo necesitan; no se trata de una dación discrecional sino del cumplimiento de un deber impuesto por la Constitución y por la propia ley.

La existencia de subsidio es particularmente importante para definir el derecho de los beneficiarios como propietarios o arrendatarios de la vivienda, y por ende, para definir su titularidad sobre la misma.

El art. 66 de la Ley nos dice en qué puede consistir el subsidio, que puede comprender un vasto número de beneficios:

- A) Contribuciones en dinero, especie o mano de obra para la adquisición de una vivienda o para la adquisición de un terreno y/o el pago de construcción y obras complementarias de urbanización.*
- B) Contribuciones al pago de cuotas de amortización y/o intereses de préstamos de viviendas.*
- C) Fijación de alquileres inferiores a los que corresponderían... etc.*
- D) Prestación de servicios gratuitos como el suministro de proyectos tipo, la asistencia técnica, etc."*

Los subsidios se dividen en "**directos**", que lo son los de los literales A, B y C, e "**indirectos**", los del literal inciso D. A su vez, dentro de los subsidios directos se diferencian los del literal A de los de los literales B y C, pues los primeros darán lugar a lo que a falta de otra denominación hemos de llamar la **propiedad subsidiada**.

## **5.2. La propiedad subsidiada**

El art. 70 nos dice que: "Cuando se otorgue un subsidio en la forma especificada en el inciso A del art. 66 deberá dejarse constancia en el título de propiedad del monto del mismo y de la proporción que representa en el valor total de la vivienda". Existen así limitaciones, porque la propiedad así subsidiada "no podrá ser vendida ni alquilada, ni se podrá ceder su uso a ningún título sin reembolsar al organismo pertinente el subsidio reajustado y depreciado a razón de 1/25 por año transcurrido desde la habilitación". Dichas limitaciones implican una obligación, cuyo incumplimiento da lugar a sanciones y multas que alcanzan también al escribano interviniente en la operación; genera la obligación de restituir el subsidio y la caducidad del plazo del préstamo otorgado<sup>20</sup>.

---

20- Por el art. 447 de la ley 16736, en la redacción dada por el art. 29 Ley 18.795, extendió el gravamen por subsidio de los inmuebles enajenados por el MVOTMA y de acuerdo al Capítulo V de la ley 13.728 por el término de 25 años, con derecho real a favor del mismo. El monto de la depreciación se establece de acuerdo con el art. 341 de la Ley 17.930 de 19/12/2005.

### 5.3. Características de la propiedad subsidiada

Esta propiedad subsidiada es entonces un tipo de dominio transitoriamente vinculado a la función exclusiva de vivienda del beneficiario y su familia, quien solo podrá disponer de su titularidad y uso reembolsando el subsidio que hubiera recibido conforme al literal A del art. 66. El impedimento no implica falta de poder de disposición sobre el bien, sino el incumplimiento de una obligación que trae como consecuencia las sanciones previstas por el art. 71.

Se trata entonces de un tipo de propiedad imperfecta, del tipo de la "*propiedad gravada*", que al igual que ésta se prevé como transitoria y con vocación de convertirse con el tiempo en propiedad perfecta.

El art. 71 establece la responsabilidad del escribano y si bien no menciona la responsabilidad del adquirente, de hecho, en tanto el subsidio y el préstamo afectan a la vivienda en sí, los efectos de la obligación de restituir y la caducidad del plazo del préstamo también lo alcanzan.

Cuando el subsidio otorgado represente 90% o más del precio de la unidad, será **inembargable** durante el plazo de inalienabilidad<sup>21</sup>.

### 5.4. La propiedad cooperativa (o propiedad colectiva)

Un aspecto central de la Ley 13.728 es el sistema de cooperativas de vivienda. No es la única forma prevista por la ley para la construcción, uso y tenencia de las viviendas, pero es sin dudas la que mejor se acerca a los fines sociales de la Ley y la que ha tenido los resultados más exitosos en los diferentes períodos por los que transitó su aplicación.

---

21- Art. 447 de la ley 16.736 en la redacción antes referida.

Nosotros no vamos aquí a desarrollar todos los aspectos del régimen de cooperativas de viviendas, estudiadas ampliamente por un especialista en la materia como es el Ing. Benjamin Nahoum. Solo nos vamos a ocupar de analizar, desde nuestro punto de vista, la titularidad de la vivienda de los integrantes de las diferentes cooperativas que prevé la ley, en particular de las cooperativas de usuarios y de propietarios.

La Sección 2 de la Ley (arts. 142 y siguientes) trata de las Unidades Cooperativas de Vivienda que tienen por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios para luego dividir las en cooperativas de usuarios y de propietarios. Las primeras confieren uso y goce de unidades de vivienda por tiempo indeterminado a los socios cooperadores; las segundas confieren propiedad horizontal conforme a la Ley 10.751, con limitaciones especiales según los arts. 161 y 162 que veremos más adelante.

### **5.5. El derecho de uso y goce en las cooperativas de usuarios**

En las cooperativas de usuarios, el derecho de uso y goce difiere de los derechos reales limitados similares a que refiere el Código Civil; se trata de un derecho de tipo personal que se tiene como integrante de la cooperativa con una duración indefinida, que se documenta en instrumento privado, con certificación notarial, que la ley mandaba inscribir en el Registro de Arrendamientos y que hoy, por el régimen actual de organización del Registro (Ley 16.871), ingresa al Registro de la Propiedad del lugar de radicación del inmueble. La unidad deberá destinarla a vivienda propia de él y de su familia y se vincula de modo inseparable a la calidad de socio de la cooperativa, de modo que el retiro de la calidad de socio implica la extinción del derecho de uso y goce. Algunos autores, como NAHOUM (2014: 194-195) prefieren denominar a este sistema de las cooperativas de usuarios como “propiedad colectiva”.

## **5.6. Las cooperativas de propietarios**

En las cooperativas de propietarios, a diferencia de las anteriores, la titularidad del bien se tiende a independizar de la calidad de socio de la cooperativa.

Nada impide que se mantenga la cooperativa luego de la adjudicación en propiedad de las unidades a efectos de la administración del complejo, también a texto expreso puede acordarse que la cooperativa retenga la propiedad hasta que se amortice el préstamo (art. 161). En los demás casos cada adjudicatario habrá de novar con el Banco la parte del crédito que corresponde a su unidad, simultáneamente con la adjudicación de ella en propiedad y tendrá la opción de seguir integrando la cooperativa o apartarse de ella.

En todos los casos, desde la adjudicación en propiedad, el beneficiario debe destinar el bien para su vivienda y la de su familia durante 10 años y no podrá enajenarla ni arrendarla sin causa justificada, que debe acreditar ante la DINAVI o ante la cooperativa si continua vinculado a ella, apelable ante la DINAVI (hoy lo sería ante el MVOTMA).

## **6. El Gobierno de facto y la Vivienda**

Por los Decretos-Leyes 14.469, 14.683 y 15.034, se declaró extinguida la personería jurídica del Departamento Financiero para la Habitación del BHU y como vimos anteriormente suprimió INVE y la DINAVI, transfiriendo sus atribuciones al Ministerio de Economía y Finanzas en una de sus secretarías y otras al BHU, a quien se transfirió también el FONAVI (Fondo Nacional de Viviendas), con lo que prácticamente se desmanteló todo el sistema de la Ley 13.728.

## **7. La reconstrucción del sistema institucional. El MVOTMA**

Ya nuevamente bajo el sistema institucional por la Ley 16.112, del 8 de junio de 1990, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en principio con esas tres Direcciones y atribuciones, a las que luego se agregaron otras, pero ya ese planteo original revela, al menos en lo institucional, un concepto diferente de la cuestión de la vivienda y sus connotaciones, esto es, la voluntad de considerar la vivienda como inescindible del hábitat, a lo que remiten los otros dos cometidos asignados originariamente a este Ministerio, tal como resulta de las atribuciones que se le asignan en el art. 3 de dicha Ley.

Por la Ley 16.226, de fecha 6 de noviembre de 1991, se asignan recursos al MVOTMA y por la Ley 17.296, del 23 de febrero de 2001, se extienden sus atribuciones para autorizar permutas de bienes subsidiados (art. 385) y rescindir adjudicaciones de quienes cedieron sus viviendas (art.390).

Por la Ley 17.296 (art. 390) se confieren al MVOTMA atribuciones para rescindir la entrega a beneficiarios de soluciones habitacionales bajo cualquier modalidad cuando se constate que la unidad fue cedida a terceros violando la prohibición de hacerlo, quedando sin efecto la adjudicación. Serán además causales de rescisión no mantener el destino de casa habitación, la no ocupación real y efectiva por el beneficiario y su núcleo familiar y la desocupación de la vivienda por más de seis meses, entre otras razones. Por el art. 394, se amplían las atribuciones del Ministerio respecto de los asentamientos irregulares y el art. 399 da nueva redacción al art. 447 de la Ley 16.736, estableciendo que los inmuebles adjudicados con subsidio quedan gravados con derecho real a favor del Ministerio por el plazo de 25 años. Esta disposición, como ya se expresó, es nuevamente modificada por el art. 29 de la Ley 18.795.

## 8. La Agencia Nacional de Viviendas (ANV)

La Ley 18.125, del 11 de mayo de 2007, modifica la Carta Orgánica del BHU. En su Capítulo primero introduce modificaciones a las reglas que regulan las ejecuciones que puede realizar el Banco por incumplimiento de sus deudores. En el Capítulo segundo crea la Agencia Nacional de Viviendas, como servicio descentralizado que, entre otras atribuciones, *“puede constituirse como fiduciario de los fideicomisos financieros de activos provenientes de la reestructura del BHU”*, esto es, convertirse en lo que los españoles llaman *“banco malo”*, asumiendo así la *“cartera pesada”* del BHU. Se le conceden los mismos privilegios para la recuperación de los créditos que tenía el BHU y se establece un procedimiento simplificado para la recuperación de los créditos y su ejecución.

## 9. El sistema cooperativo

La ley 18.407, de 14 de noviembre de 2008, realiza una regulación general del Sistema Cooperativo y dentro de ello en su Capítulo V se ocupa de las Cooperativas de Vivienda, determinando su objeto principal en *“proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios... y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”*. Vemos en esta definición la idea de vivienda *“alojamiento adecuado y estable”* y la referencia al hábitat como *“servicios complementarios”*. Luego repite las categorías de la Ley 13.728 de cooperativas matrices, de ahorro y crédito, de ayuda mutua y en lo que particularmente nos interesa de cooperativas de usuarios y propietarios con similares características a las que establecía la Ley de Viviendas en cuanto a los derechos que acuerdan a los socios sobre las unidades.

## 10. Acceso a la Vivienda de Interés Social

La ya citada Ley 18.795 dicta normas tendientes a facilitar la participación de empresas e instituciones financieras privadas al esfuerzo tendiente a satisfacer la necesidad de viviendas de interés social. Para ese fin establece una serie de beneficios tributarios y crea a través de la Agencia Nacional de Viviendas un fondo de garantías hipotecarias, facilitando la incorporación a propiedad horizontal de las unidades que se construyan recurriendo al régimen del Capítulo III del Decreto-Ley 14.261. En disposiciones varias refiere también a otras situaciones, tal como sucede con la nueva redacción de art. 447 de la Ley 16.736 y la prescindencia del certificado de BPS para la enajenación y gravamen de las viviendas económicas a que refiere su art. 26.

## 11. El Plan Nacional de Integración Sociohabitacional “Juntos”

La Ley 18.829, de 4 de noviembre de 2011, procura aunar los diferentes esfuerzos que existen a nivel público y privado tendientes a satisfacer la necesidad de “*vivienda y hábitat dignos*” de aquellos sectores de la población en situación de pobreza extrema.

A diferencia de otros emprendimientos no se canaliza a través del MVOTMA sino que se crea una unidad central del Plan Juntos como órgano desconcentrado de Presidencia de la República. Tiene una Comisión Directiva con un miembro propuesto por Presidencia, otro por el MVOTMA y otro por el MIDES. Se crea además un Equipo Interdisciplinario y una Auditoría Interna.

El art. 9 se refiere a la población participante con la característica de precariedad habitacional antedicha y el art. 10 define a los núcleos familiares en términos similares a la definición de familia que realiza el art. 7 de la ley 13.728 pero agrega que **“Los derechos que la presente ley confiere a los núcleos familiares participantes, se entiende que alcanzan por igual a todos sus integrantes”**. De ahí en adelante la ley siempre habla de los “núcleos familiares” como titulares de las viviendas “en comodato o propiedad” como opciones posibles.

La voluntad del núcleo familiar según el art. 10 parte final será la que resulte de la manifestación de la mayoría de los integrantes del mismo. En cuanto a la forma de recabarla la disposición se remite a la reglamentación, pero hay aspectos que trascienden a lo que puede hacerse por vía reglamentaria. Tal es el caso de la posible voluntad de los menores de edad y de los inhabilitados mayores de edad, pues siendo cuestiones relativas a la capacidad deberemos resolverlas por aplicación de la Ley, en este caso lo relativo a la capacidad progresiva (art. 8 del CNA) y a las limitaciones posibles impuestas durante el proceso de incapacidad conforme al CGP. Siendo un tema relativo a su derecho constitucional a la estabilidad de su vivienda no cabe duda de que se trata de un asunto de interés para el niño o adolescente sobre el que puede expresar su voluntad y en tanto no medie declaración de incapacidad las limitaciones que se hayan impuesto al inhabilitado no le impedirían tampoco expresar su voluntad al respecto.

En otro aspecto, esta Ley establece un progreso sobre la regulación y funcionamiento de los estados de indivisión respecto a lo que regula el Código Civil, pues en éste la posibilidad de resolver por mayoría es de excepción y solo limitada a la enajenación de bienes para el pago de deudas, siendo que todo lo demás requiere la conformidad de todos bajo el imperio del *ius prohibido del comunero*, mientras que en esta Ley, sin distinguir de qué tipo de actos se trata, se rige por la regla de la mayoría.

El art. 28 hace inaplicable el derecho real de habitación del cónyuge supérstite (regulado por el art. 881.1 del Código Civil) durante el tiempo de indisponibilidad a que se refiere el art. 26 de la misma y en principio su derecho será el de compartir la vivienda con los integrantes del núcleo familiar titular de la unidad. En similar situación se encuentra el concubino o concubina en el caso de unión concubinaria cuando tiene el derecho real de habitación. Esta Ley no menciona especialmente ese caso pero parece razonable que le sería aplicable la misma regla que al cónyuge.

El Capítulo VII refiere a las adjudicaciones de las viviendas y faculta al Poder Ejecutivo para que *"enajene a título gratuito... a favor de todos los integrantes de los núcleos familiares participantes que se encuentren debidamente inscriptos en el registro"* (art. 23). Luego define estas enajenaciones como *"donaciones modales"*. Como ya lo señalamos, no puede decirse que estas enajenaciones que hace el Estado cumpliendo un deber constitucional sean verdaderas liberalidades y es un error denominarlas "donaciones", si bien eso no afecta la validez de tales negocios. Tampoco se dice en qué consiste el modo.

Los arts. 29 y siguientes se refieren a la posible expropiación de los inmuebles que se requieran para la ejecución del plan. El art. 30 en relación a la toma urgente de posesión introduce modificaciones al art. 42 de la Ley de 1912, en la redacción dada por el art. 224 de la Ley 17.930, y el art. 31 hace lo propio con los arts. 15 y 18 de la ley de 1912, en la redacción que le dieran los arts. 258 y 278 de la Ley 17.296, diciendo que se otorgará al expropiado vista por 10 días hábiles **para que manifiesten su aceptación u oposición a la designación de los bienes a expropiarse, etc."** A nuestro entender sigue vigente en cuanto a esto lo dispuesto por el art. 16 de la Ley 3.958 de 1912 en cuanto a que el expropiado "puede hacer sobre la designación de los bienes a expropiarse las observaciones que juzgue pertinentes o del caso" pero que "no se admitirá oposición a la designación cuando aquella se funde en la improcedencia de la calificación de la utilidad pública efectuada por la ley" y con mayor razón en esta Ley que nos habla de **"necesidad pública"**.

## IV. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE FAMILIA EN NUESTRO DERECHO

En lo que refiere al concepto de “**familia**” puede señalarse una evolución de nuestro Sistema Jurídico respecto de esta idea, que constituye el otro arquetipo sobre el que se construyó el Código Civil, que es similar a lo que ocurrió con el concepto de “propiedad”. En parte esa evolución se registra en leyes independientes y en parte se tradujo en modificaciones del articulado del propio código.

Es claro que el arquetipo de familia que surge del texto del código civil en su versión original era el de la familia patriarcal matrimonial a la que se denominaba “familia legítima” y que los demás tipos de familia que eran de alguna forma recibidos o aceptados por la ley lo eran por referencia a la familia legítima, así ocurría con respecto a la patria potestad y a otros institutos vinculados a la familia. En razón de ello no faltó quienes, como ocurrió con el Dr. Gros Espiell, entendieran que la familia a que refiere la Constitución de la República en su art.40, como “base de nuestra sociedad”, era la familia matrimonial o legítima del Código Civil<sup>22</sup>. La generalidad de la doctrina actual, en opinión que compartimos, se inclina a entender que la Constitución se refiere allí a cualquier tipo de familia contemplado por la ley y hoy se conciben, en tal sentido, un variado número de tipos de familia. Podemos así señalar un proceso paralelo en lo que refiere a los conceptos jurídicos de propiedad y de familia.

Se distinguen diferentes tipos de familia en función de diferentes consideraciones; así se habla tradicionalmente de familias en función de: la potestad (“potestas”) o relación de poder: que en Roma se denominaba Agnaticia; en función de la genética (“sangre”): conocida entonces como

Cognaticia, hoy fundada en el parentesco y la filiación; en función de la convivencia (cohabitación) que hoy es especialmente considerada en materia de Viviendas, la fundada en un tipo de convivencia calificada como la que surge de la ley de Unión Concubinaria, de relaciones de tipo familiar fundadas solo en el afecto como la que resulta del art. 38 del Código de la Niñez y la Adolescencia y dan lugar a derecho de visitas y por supuesto la fundada en la convención como lo es el matrimonio.

Por el rol de los sujetos se habla de familias:

- a) **Patriarcal** de tradición indo-europea y que es el modelo del Código Civil.
- b) **Matriarcal** de la que se señalan otros antecedentes,
- c) **De igualdad de género** que es el modelo adoptado por la Ley 10.783 de derechos civiles de la mujer y
- d) **De igualdad de componentes** que es el modelo al que tiende el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Por su extensión se habla de familias:

- a) **Nuclear** (progenitores y descendientes);
- b) **Extendidas** (por parentesco, por convivencia y por afecto). La idea de familias extendidas que se maneja en Antropología alude a formas que hoy no existen más que en ciertos lugares de África (ROMERO: 2008). Se trata de verdaderas tribus con cientos de integrantes. En un sentido impropio la utilizamos para referirnos a las también llamadas "familias burguesas" del S. XIX que incluían a un número grande de parientes todos dependientes del Jefe de Familia.
- c) **Ensambladas** (por convención o naturales),
- d) **Monoparentales** (maternas o paternas)
- e) **Multi nucleares** (compartiendo espacios). Aplicable a situaciones fácticas de "co-vivienda" estudiadas entre nosotros por REAHVI (2008).

La ley maneja diferentes conceptos de familia según el tema de que se trate y específicamente en materias relacionadas con la vivienda el Decreto Ley 14.219 sobre arrendamientos señala en su art. 20: *“El contrato de arrendamiento y los derechos que otorgan al arrendatario de casa habitación las leyes vigentes, benefician por su orden a **su cónyuge o ex cónyuge en caso de divorcio a los ascendientes o descendientes de primer grado e hijos adoptivos, cuando hayan convivido con el arrendatario...**”* y la Ley de Viviendas 13.728 para configurar a la familia beneficiaria y establecer los ingresos del núcleo familiar nos dice en su art. 7: *“Entiéndase por familia, exclusivamente a los fines de esta ley, **el núcleo familiar que ha de convivir establemente bajo un mismo techo, esté o no vinculado por razones de parentesco**”* por lo que claramente aquí se recurre a la idea de familia configurada solamente por la convivencia sin una especial calificación, ni a la necesidad de existencia de otros vínculos.

Nuestra legislación civil, con ligeras variantes como las señaladas en materia de viviendas y las normas que vinieron a contemplar los derechos de los hijos naturales a partir de principios del siglo XX, se mantuvo relativamente estable en lo referente al arquetipo de familia consagrado por el Código Civil hasta principios de este siglo XXI donde diversos estudios y principalmente los estudios demográficos realizados entre 1996 y 2004 pusieron de manifiesto la decadencia del matrimonio y por ende de las familias matrimoniales y un avance correlativo de las uniones informales, así como de las familias monoparentales, los hogares unipersonales y otros efectos propios de lo que se denomina “la segunda transición demográfica”. La difusión de esta información y su análisis, especialmente el realizado por la demógrafa Wanda Cabella tuvo una decisiva influencia en la aparición de nuevas leyes. En particular la Ley de Unión Concubinaria, cuya exposición de motivos en el informe elevado a la Cámara de Diputados por la comisión respectiva se funda principalmente en el trabajo de aquella demógrafa.

Otras leyes siguieron luego a aquella contribuyendo a ampliar el concepto de familia. Así sucedió con las reformas realizadas al CNA (Código de la Niñez y la Adolescencia) en materia de adopción y la ley que vino a consagrar el llamado "matrimonio igualitario" (Ley 19.075), modificando el capítulo relativo al matrimonio del Código Civil<sup>23</sup>

## **V. ALGUNAS CONCLUSIONES**

- 1.** En lo que respecta a la regulación de la propiedad de la vivienda de interés social en nuestro país aparecen disminuidas las funciones de intercambio y garantía que caracterizan a la propiedad privada tal como la regula el Código Civil.
- 2.** Las facultades de disposición y gravamen propias de la propiedad privada aparecen limitadas en forma permanente o temporal, esto último en la mayoría de los casos, con plazos suspensivos, por lo general prolongados y sujetos a condiciones (tales como la restitución del subsidio, etc.).
- 3.** La propiedad se presenta en general vinculada a la habitación del beneficiario y su familia y esa vinculación se trasmite en varios casos a los posibles adquirentes.
- 4.** La familia es, en todos los casos, definida como el conjunto de personas que conviven bajo el mismo techo, con prescindencia de otros vínculos entre ellos, donde el "Jefe o Jefa de Hogar" aparece como el titular de la vivienda y los demás integrantes de la familia como beneficiarios.

---

23 - Véase CABELLA (2006: 80) .

- 5.** Se tiende en muchos casos a diferenciar el titular de los beneficiarios, reconociendo derechos a estos últimos y en otros casos (como en el Plan Juntos) a definir como titular al conjunto de beneficiarios en forma colectiva en una copropiedad regulada por mayoría, diferente a la prevista por el Código Civil.
- 6.** Estas variaciones se originan en el hecho de que la propiedad privada es un derecho preferentemente individual, en tanto el derecho a la vivienda es un derecho familiar, del que es titular “todo habitante” de la República (art. 45 de la Constitución).
- 7.** Se establece por lo general, junto a la indisponibilidad, la inembargabilidad de las unidades de vivienda por plazos similares.
- 8.** Todo ello hace difícil sostener la afirmación de que en nuestro país el régimen de la vivienda es el de la propiedad privada.
- 9.** La propiedad de la vivienda no tiene ya como funciones primordiales el intercambio y la garantía de las obligaciones de su titular, sino servir de vivienda estable a los núcleos familiares titulares o beneficiarios y es inescindible de su hábitat como servicios y complementos necesarios para su buena calidad, lo que demanda también un medio ambiente adecuado.

## Sección 2

# LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL URUGUAY MODERNO

## I. CONCEPTUALIZANDO LA POLÍTICA PÚBLICA

La política pública de vivienda entendida como *“un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de una comunidad”* (AGUILAR VILLANUEVA, 2000: 82), está permeado por una visión política y técnica de la problemática cuya materialización es posible desagregar en sus cuatro componentes:

- *Decisorio* en tanto implica un conjunto de decisiones según fines, medios, respondiendo a situaciones específicas en determinado tiempo y determinadas situaciones.
- *Institucional* pues genera procedimientos colectivamente vinculantes que dan legitimidad a las decisiones tomadas.
- *Conductual* pues tales decisiones se materializan en acciones y no acciones por parte de los sujetos involucrados directa e indirectamente en ellas.
- *Causal* en la medida que son productos que generan efectos en el sistema social y político.

La noción teórica predominante de la política se basa en teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto... ¿quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante? No obstante ello, en su versión norteamericana, LOWI (1964) plantea que las relaciones sociales se construyen a partir de expectativas recíprocas respecto a los productos gubernamentales y políticos, siendo las políticas, arenas reales de poder en las que se materializan

los distintos intereses y lógicas operativas que conforman el complejo entramado social, por lo que no existe a priori una política general ni una estructura de poder total. Según el autor, existen distintos tipos de políticas: regulatorias (arena de conflicto y negociación); distributivas (arena “pacífica” – pluralismo de los grupos de interés), redistributivas (la arena más audaz y radical), y constituyentes (amplían o no la jurisdicción gubernamental). El lugar institucional en el que respectivamente se dirimen estos poderes son: las oficinas administrativas del Poder Ejecutivo, las comisiones del Congreso, el pleno Congreso y el Poder Ejecutivo en negociación con organizaciones sociales. La incorporación del cuarto tipo de políticas, las constituyentes, se basa en el criterio de coactividad que atraviesa toda acción gubernamental en el tratamiento de las cuestiones. En efecto, el tipo de política está determinado por el tipo de coacción que el gobierno podría razonablemente realizar en el tratamiento de las cuestiones: horizontal - extensión y alcance (sólo dirigida a modificar conductas o también los contextos de la acción); y vertical - intensidad y fuerza - sanciones inmediatas y directas o remotas (AGUILAR VILLANUEVA, 2000).

Por otra parte, además de estos modelos politológicos en la construcción de las políticas, hay otros que recogen aportes de la teoría organizacional, de la administración y/o de la teoría económica. Así pues, se puede analizar la política desde varios modelos:

- Modelo de *política racional*: desde este enfoque la política es vista como desarrollo y resultado de una elección racional en la que decisores y operadores se comportan racionalmente optimizando recursos y costos en el marco de una serie de opciones relevantes.
- Modelo del *proceso organizativo* (políticas “incrementales”): en este caso, el curso de la política es visto como un “producto organizacional”, por lo tanto las políticas que se logran instrumentar, son aquellas que las organizaciones públicas real y razonablemente pueden llevar a cabo dadas sus características estructurales y de funcionamiento.

- Modelo de *política burocrática*: este enfoque considera a la política como un “resultado político” pues en ella se plasma el juego de fuerzas (enfrentamientos y compromisos, conflictos y coaliciones) entre grupos con intereses propios y contrapuestos, en el que cada uno procura obtener las máximas y exclusivas ganancias.

Más allá del énfasis que cada uno de estos modelos pone en uno u otro aspecto de la política pública, y procurando superar las posturas extremas (“*técnica vs. política*”) que han caracterizado los enfoques de análisis de la misma, existen posturas intermedias que pretenden conciliar la eficiencia en el horizonte mayor de la política, abriendo el abanico de relaciones posibles entre los tres sistemas que la conforman: el político, el administrativo y el social. Los efectos sociales y políticos de las políticas, se enmarcan en el tipo de sociedad donde se ejecutan, los actores que implican, y la lógica y los valores desde los que actúan (IDEM).

En este sentido, la política social de vivienda se enmarca en el conjunto de acciones y principios mediante los cuales el Estado organiza y orienta su intervención en materia de bienestar social (ADELANTADO, 2009). Definir el contenido y por lo tanto la concepción de tales acciones no es más ni menos que definir cuáles son los problemas sociales asociados al acceso a la vivienda que se inscriben en la agenda pública así como el rol que le compete al Estado, al mercado, a la sociedad civil y a la familia en su abordaje. Las políticas sociales modelan la estructura social...con ellas se han consolidado las capas medias urbanas de nuestro país, principalmente los funcionarios públicos y los obreros. En este proceso de construcción del orden social, el acceso a la vivienda propia se fue afianzando como derecho social y con ella cobró fuerza en el imaginario colectivo, la concepción de una ciudadanía propietaria (MAGRI, 2015).

Teniendo en cuenta el desarrollo del Estado uruguayo moderno hasta nuestros días, se pueden identificar cinco períodos en las formas de conducción política y por tanto de orientación de las políticas sociales en relación a la vivienda:

- Finales del siglo XIX – década del 20: rol del Estado en relación a la cuestión de la vivienda popular – debate entre la filantropía/caridad y la acción controladora del Estado.
- 1920 – 1960: despliegue de la política pública sectorial donde la vivienda forma parte del bienestar colectivo. Carácter corporativo del acceso a la vivienda.
- Fines ´60 – 1990: fuerte producción normativa, creación de nuevas instituciones e incorporación de nuevos actores no estatales en la arena de la vivienda. Pensamiento racionalista, nuevas ideas de contracción del Estado a favor del mercado.
- 1991- 2004: reformas en cuanto a la producción legal e instrumental de políticas – modelo estratificado por el ingreso de las familias.
- 2005 – 2015: mixtura de orientaciones y conceptualizaciones que asignan, en el imaginario colectivo, un rol protagónico al Estado en la provisión de vivienda de interés social. Líneas de conducción política: restauración, innovación y reforma (MIDAGLIA, 2010; MAGRI, 2015).

Por otra parte, retomando los aportes de PORTILLO (2010), dos han sido las modalidades centrales de intervención estatal en la materia:

- **Normativa:** intervención basada en la regulación de los aspectos higiénicos de la vivienda (mínimos constructivos, fraccionamiento del suelo, distribución de los espacios, etc.).
- **Directa:** intervención basada en: a) la generación de líneas de financiamiento y crédito a bajo interés a sectores de bajos ingresos; y b) la producción directa habitacional a cargo del Estado.

Así pues, según la participación del Estado en su implementación podemos agrupar las políticas de vivienda en tres formas o modalidades:

- **Política de Vivienda de Interés Social (VIS).** Este tipo de política está dirigido a poblaciones con capacidad de ahorro previo, estableciendo mínimos de ingresos familiares por lo que requiere capacidad de pago. Se crea en el marco de la Ley de Vivienda 13.728 (1968). Abarca los planes de vivienda económica, vivienda media, los Núcleos Básicos Evolutivos (2009) –que desde el año 2011 pasan a ser considerados como soluciones de emergencia habitacional–, y de vivienda confortable desde el año 2011.
- **Política de Vivienda en competencia de Mercado (VM).** En este caso, la participación del Estado se realiza siguiendo las reglas del mercado en la provisión del bien, reduciendo su rol principalmente durante las décadas del 70 – 90. La creación del Banco Hipotecario del Uruguay en el año 1912 y su reestructuración en el período 2005-2010, da cuenta de esta modalidad en la que éste aparece como una institución financiera estatal dedicada a facilitar el acceso al crédito hipotecario con destino a vivienda para las familias uruguayas.
- **Política de Vivienda Social (VS):** desde esta concepción, la vivienda es vista como un tipo de bien que debe ser regulado y distribuido por el Estado; se trata de una política focalizada en la que se define el tipo de vivienda y de beneficiarios. Se concibe desde el componente social de la ciudadanía: la vivienda como derecho social, y la revalorización del Estado en la articulación y regulación del crecimiento económico, como garante de la integración social, y en función de los ciudadanos (ARRIAGADA, 2006). La población mayormente beneficiaria de este conjunto de acciones, carece de recursos propios (materiales y financieros) para acceder a una vivienda digna.

## **II. UNA PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS CON INSERCIÓN TERRITORIAL SEGÚN MODALIDAD DE INTERVENCIÓN ESTATAL**

### **II. A) Programas Vivienda de Interés Social**

#### **1. Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV)**

El MVOTMA a través de la DINAVI implementa el SIAV iniciando su ejecución en 1993 y finalizando en 2005. En el marco del mismo se implementaron determinados programas, a saber: Certificados Habitacionales de Subsidio Directo (CHSD) y los Núcleos Básicos Evolutivos y Mejorados (NBE y NBEM) Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) (MVOTMA Plan Quinquenal 2004 – 2009, Capítulo 1).

Acompañar a las familias que obtuvieron una solución habitacional por el programa SIAV para el mantenimiento del equipamiento urbano y de la gestión comunitaria, constituyó su objetivo principal. Cabe decir que el Sistema fue de alcance Nacional, teniendo el MVOTMA a su cargo el diseño y proviniendo los fondos de financiación del Fondo Nacional de Vivienda. El mismo presentó tres líneas de subsidio: "1) Para familias con capacidad de ahorro entre 0 y 30 UR (NBE de 32m<sup>2</sup>); 2) Entre 30 y 45 UR; 3) Entre 45 y 60 UR, 4) Entre 60 y 75 UR" (IDEM).

## 2. Cooperativas

Se enmarca en el Plan de "Rehabilitación y Consolidación Urbana" del Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, *"Mi lugar, entre todos"*. Su propósito es facilitar el acceso a las familias a una solución habitacional a través del sistema cooperativo. En este sentido, *"las Cooperativas de Vivienda son aquellas que tienen por objeto principal proveer alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda."* (Art. N° 117 Ley 18.407 y Decreto Reglamentario N° 198/2012 en MVOTMA Plan Quinquenal 2010 - 2014).

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 18.407 referida al Sistema Cooperativo, para acceder al préstamo hipotecario se necesita: reunir diez socios como mínimo para construir viviendas nuevas y de seis socios para reciclar, en cualquier caso el máximo es de cincuenta; 60 UR de ingreso líquido es el máximo de ingresos de cada hogar; los titulares deben ser mayores de edad y residir en el territorio nacional; no pueden ser propietarios de una vivienda. Por otra parte, la Cooperativa debe poseer contrato firmado con un Instituto de Asistencia Técnica autorizado por el MVOTMA, tener terreno y anteproyecto arquitectónico aprobado por la Agencia Nacional de Vivienda. Las Cooperativas son seleccionadas por sorteo que realiza el MVOTMA (al menos dos en el año), una vez aprobadas las etapas de anteproyecto y estudio de títulos y certificados (MVOTMA Plan Quinquenal 2010 - 2014).

## 3. Garantía de Alquiler

Este programa promueve el alquiler a través del otorgamiento de un certificado de garantía con respaldo del Estado. Ésta es ofrecida por el MVOTMA en convenio con la Contaduría General de la Nación (CGN) y la ANV. Como requisitos exige: tener un ingreso líquido de hasta 100UR; no poseer en

propiedad bienes inmuebles en el mismo departamento en que se solicita la garantía, 21UR es el monto máximo para el alquiler sin superar el 30% de los ingresos del solicitante. Por otro lado, este último no puede ser funcionario público ni jubilado o pensionista y no puede figurar en el Clearing de Informes y de embargos (IDEM).

#### **4. Garantía de Alquiler para Jóvenes**

Este programa se crea y ejecuta en la órbita del MVOTMA, con el propósito de habilitar la garantía, en esta oportunidad haciendo foco en el sector joven de la población. Los requisitos para acceder a la misma son: tener entre 18 y 29 años de edad, y estudiar o trabajar; tener un ingreso líquido (sea individual o colectivo) que no supere las 100 UR. Las solicitudes pueden ser colectivas, en tal caso, no deben superar las 5 personas y contar un mínimo de ingreso colectivo de 30 UR. No pueden ser propietarios de bienes inmuebles en el mismo departamento en que se pide la garantía; 22,5 UR es el monto máximo para alquilar sin superar el 40% del o los ingresos. El solicitante no puede ser funcionario público ni jubilado o pensionista y no puede figurar en el Clearing de Informes y de embargos (IDEM).

#### **5. Programa de Viviendas Nucleadas – MEVIR**

Este programa constituye una de las líneas desarrolladas por MEVIR para erradicar la pobreza rural. Sus destinatarios son familias del medio rural de escasos recursos sin solución habitacional. Como requisitos para acceder al mismo se pide que el solicitante o los solicitantes sean mayores de 21 años o mayores de 18 años con familia a cargo; 60 UR es el máximo de ingresos mensuales del hogar solicitante, poseer al menos un año de antigüedad en la localidad, ya sea por residencia o por trabajo. Las viviendas se construyen mediante el sistema de ayuda mutua; esto es, son construidas por todos los participantes del plan, teniendo que aportar cada familia 96 horas mensuales (MVOTMA, 2016a).

## **6. Unidades Productivas – MEVIR**

Otro de los ejes de MEVIR para cumplir con su propósito tiene como destinatarias a las familias de escasos recursos que viven principalmente de la producción en su predio y requieren vivienda, construcciones para la producción y/o mejoras prediales (agua para consumo humano, electricidad, entre otros). Como requisitos el programa exige: solicitante/s mayor/es de 21 años o mayores de 18 años con familia a cargo, 60 UR es el máximo de ingresos mensuales del núcleo familiar, un mínimo de tres años de residencia y explotación del predio. La construcción productiva a realizar deberá estar relacionada al rubro de explotación actual del productor. Por último, se deberá tener los títulos de propiedad en regla. El programa posee una cobertura nacional (MVOTMA, 2016a).

## **7. Autoconstrucción**

El programa de Autoconstrucción habilita la construcción si se cuenta con terreno y disponibilidad para autoconstrucción o la ayuda voluntaria de organizaciones, grupos, familiares. El programa exige que el solicitante no perciba ingresos mayores a 60 UR, no cuenten con vivienda propia, no haber sido beneficiario de un subsidio del Sistema Público de Vivienda, y finalmente tener terreno con toda la documentación al día. Finalmente, la cobertura (desde su creación en el año 2011 al 2014) es la siguiente: en Paysandú 5 terminadas y 44 en obra, en Salto 24 terminadas y 127 en obra y en Artigas 28 terminadas y 76 en obra (MVOTMA 2016c).

## II. B) Programas de Vivienda en competencia de Mercado

### 1. Compra de Vivienda Usada

El programa Compra de Vivienda usada ofrecido por el MVOTMA, ofrece un préstamo para compra de vivienda usada (aquella que está en el mercado aunque esté recién terminada) (MVOTMA, 2016b). El mismo tiene una cobertura nacional y exige como requisitos para los hogares del interior: ingresos líquidos de entre 15 y 60 UR, solicitantes entre 18 y 60 años, poseer un ahorro del 8% del valor de la vivienda (a nombre de al menos uno de los dos titulares), el titular no podrá tener incumplimientos en el Clearing de Informes y de embargos, no puede ser propietario de ningún inmueble ni adjudicatario de una solución habitacional subsidiada por el Estado (MVOTMA, 2016b).

Cuadro 1. Ejecución del Programa Compra de Vivienda Usada por departamento

	Artigas	Salto	Paysandú
Cantidad	12 escriturados, 8 adjudicados	22 escriturados, 0 adjudicados	6 escriturados, 0 adjudicados

Fuente: Evaluación MVOTMA – Plan Quinquenal 2015 - 2019

## 2. Compra Vivienda Nueva

Es un programa impulsado por el MVOTMA que habilita la compra de viviendas nuevas de 2, 3 y 4 dormitorios. Los destinatarios los constituyen aquellas familias con menores a cargo o personas con discapacidad. Como requisito se les exigirá a éstas tener un ingreso familiar de entre 15 y 60 UR, entre 18 y 55 años de edad del titular, tener a cargo al menos un menor de 18 años o personas en situación de discapacidad (expedida por BPS). Se deberá contar con un ahorro del 8% del valor de la vivienda, vivienda (a nombre de al menos uno de los dos titulares), el titular no podrá tener incumplimientos en el Clearing de Informes y de embargos, no puede ser propietario de ningún inmueble ni adjudicatario de una solución habitacional subsidiada por el Estado (MVOTMA, 2016c). El cuadro siguiente muestra la ejecución del programa en la región, destacándose Paysandú por la cantidad en ejecución al año 2015 respecto a los demás departamentos.

Cuadro 2. Ejecución del Programa Compra de Vivienda Nueva por departamento

	Artigas	Salto	Paysandú
Cantidad	74 en ejecución	72 en ejecución	74 terminadas; 184 en ejecución

*Fuente: Evaluación MVOTMA – Plan Quinquenal 2015 - 2019*

### 3. Rehabilitación Urbana

Este programa impulsado por el MVOTMA permite el acceso a un préstamo de bajo costo para la compra de materiales y contratación de mano de obra. Como requisitos se pide: ingresos líquidos familiares de hasta 100 UR, sin poder superar el 20 % del ingreso familiar, tener derechos legales o de usufructo sobre la vivienda o terreno donde se pretende realizar la rehabilitación (MVOTMA, 2016c).

Cuadro 3. Ejecución del programa Rehabilitación urbana por departamento

	Artigas	Salto	Paysandú
Cantidad	51 terminadas, 224 en ejecución	38 terminadas, 162 en ejecución	163 terminadas, 251 en ejecución

*Fuente: Evaluación MVOTMA – Plan Quinquenal 2015 - 2019*

## II. C) Programas Vivienda Social

### 1. Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI - PMB)

El PIAI se funda en 1999 a través del Préstamo 1186 OC-UR, convenio ROU-BID, por un monto total de 100 millones de dólares. En diciembre de 2008 se firma un nuevo Contrato de Préstamo, esta vez bajo modalidad de “Línea de Crédito Condicional” (CCLIP), incorporando nuevos ejes y enfoques de intervención barrial. Esto permite al país contar con hasta 300 millones de dólares, por un período de hasta 20 años, que serán habilitados en Operaciones Individuales. El objetivo del Programa, ahora denominado Programa de Mejoramiento de Barrios, es “contribuir a mejorar la calidad de vida de la población residente en asentamientos irregulares y prevenir la formación de nuevos asentamientos”.

También se propone garantizar la accesibilidad de los residentes de los asentamientos a suelo urbano habitable, con infraestructura y servicios sociales y urbanos adecuados contribuyendo a la integración socio-urbana.

El proyecto está articulado en tres grandes componentes: 1. Mejoramiento de Barrios (enfoque actual), 2. Prevención de Asentamientos Irregulares. 3, Fortalecimiento institucional de los organismos con competencia directa en la temática. Las actividades o acciones que desarrolla el programa son: Realojo y construcción de viviendas, mejoramiento del hábitat, desarrollo barrial (conformación de comisión vecinal). La población objetivo la conforman familias en situación de riesgo social con carencias habitacionales significativas que vivan en asentamientos.

Cuadro 4. PIAI y Lotes por Departamento

	Artigas	Salto	Paysandú
PIAI	Cerro Ejido y Cerro del Pintadito, San Eugenio (Artigas capital). Las Láminas: regulación y núcleos húmedos y viviendas (Bella Unión).	Barrios: Cien Manzanas, Don Atilio, Fátima, La Tablada, Lazareto, Salto Nuevo (finalizados) B° Artigas: asentamientos Balta Vargas, Instrucciones del año XVIII y sector inundados (en ejecución)	Barrios: Chaplin, Curupí, Don Bosco, Los Eucaliptus, Norte, Dos Marías (El Espejo), En Ha Core, Tatuces, Sur, Antena 35, Ferrari-San Martín.
LOTES	Malvinas - 6 de Mayo (Bella Unión).		Guichón (llamados 1 y 2), Lotes Nuevo Paysandú.

*Fuente: elaboración propia en base a PMB - PIAI 2016*

Cabe mencionar que de acuerdo a los datos arrojados por PMB - PIAI (2016), en Paysandú se encuentra el 5,8% de los asentamientos del país, en Artigas el 4,9% y en Salto el 2,2 %.

## 2. Soluciones Habitacionales para Pasivos

Las tareas de selección, adjudicación y administración de Soluciones Habitacionales para Pasivos están a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), y la construcción de las viviendas a cargo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Los requisitos para acceder a la misma son residencia permanente en Uruguay, percibir una jubilación o pensión de BPS, un ingreso que no supere las 12 U.R. Además, no podrá ser propietario, copropietario, usufructuario, titular de derechos de uso y habitación, promitente o titular de otros programas de vivienda, ya sean públicos o privados (BPS, 2016).

## 3. Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos

El Plan Juntos se plantea como propósito contribuir desde el Estado y con la mayor celeridad posible a hacer efectivo el derecho de la población más vulnerable a una calidad de vida y hábitat dignos, imaginando y construyendo participativa y solidariamente un mejor futuro. Propone como ejes centrales del diseño y la ejecución de la política: un papel protagónico de los vecinos, coordinación interinstitucional pública y solidaridad de la sociedad (Plan Juntos, 2016).

Cuadro 5. Cantidad de Viviendas Plan Juntos por departamento desde su creación a la fecha

	Artigas	Salto	Paysandú
Cantidad de viviendas	98	53	77

*Fuente: Plan Juntos, 2013*

El último informe de rendición de cuentas disponible muestra que ha habido intervenciones del Plan en los tres departamentos que integran la región, notándose mayores intervenciones en Artigas y Paysandú con 98 y 77 respectivamente.

## **4. Mitigación Habitacional**

Este programa se encuentra dirigido a atender la demanda habitacional de las familias comprendidas en los Programas Prioritarios, derivados de intervenciones interinstitucionales entre MVOTMA, MIDES, MSP, Intendencias, entre otros actores (MVOTMA, 2016c). Entre sus principales acciones se destacan: " a) Intervenir en la vivienda y su entorno mediante acciones de mitigación o soluciones transitorias que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares a quienes se les haya asignado un equipo de proximidad (familias derivadas a los tres programas prioritarios que desde el último quinquenio llevan adelante el MIDES junto a otras instituciones: Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red); b) Acompañar el proceso iniciado por la estrategia de familia desde la perspectiva habitacional como una de las dimensiones que componen la integralidad de la intervención; c) Facilitar el acceso a programas habitacionales del MVOTMA" (MVOTMA, Plan Quinquenal 2010 - 2014).

## **5. Alternativas habitacionales para mujeres en situación de violencia doméstica**

Promover un abordaje integral para las mujeres en situación de violencia doméstica que ingresan al proyecto, de forma de garantizar el ejercicio de sus derechos ciudadanos a través de su integración social y comunitaria constituye el objetivo principal de este programa (MIDES, 2009). Para ello se confiere una garantía de alquiler y un subsidio por un monto de 12 UR por un período de hasta dos años. La población objetivo la componen aquellas mujeres solas o con personas a cargo que se encuentran en etapa de egreso de situaciones de violencia doméstica, y en los cuales los servicios de atención intervinientes (estatales y/o de la sociedad civil) entiendan que el componente habitacional es imprescindible para la resolución de la problemática (MVOTMA, Plan Quinquenal 2010 - 2014).

## **6. Atención a Personas en Situación de Calle**

De acuerdo con la información brindada por el MIDES (2016), el Departamento de Coordinación del Sistema de Atención, está integrado por diversos programas que atienden a la población en situación de calle o riesgo de calle. De acuerdo con esto, la población objetivo queda delimitada por personas en situación de calle, mayores de 18 años de edad (con sus hijos en caso de tenerlos) que pernoctan a la intemperie. Quedan excluidas personas que viven en asentamientos, inquilinos en pensiones o propietarios de viviendas en cualquier condición de habitabilidad. Es una política de abordaje familiar en situaciones de extrema vulnerabilidad. Los Centros 24 horas constituyen la herramienta central de intervención. Cabe decir que para la región estudiada (hasta el año 2014), solo se identifica su desarrollo en la ciudad de Paysandú.

## CAPÍTULO IV

# LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA REGIÓN

### I. CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN LITORAL NORTE

La región en la que se ha focalizado este estudio comprende los departamentos de Artigas, Salto y Paysandú, alcanzando un total de 311.380 personas, distribuidas por departamento tal como muestra el cuadro 6.

Cuadro 6: Datos Generales de población en la región Litoral Norte

	ARTIGAS	SALTO	PAYSANDÚ
Población	73.378 (12°)	124.878 (4to)	113.124 (6to)
Sexo	50,8% mujeres 49,2% hombres	51,1% mujeres 48,9% hombres	51,1% mujeres 48,9% hombres
Personas Pobres (LP) 2013: 11,5 2006: 32,5	18,3% 48,9%	9,7% 39,4%	8,4% 35,2%
NBI (31%) – 34%	45,5% - 54%	40,4% - 49,9%	33,5% - 41,4%
IDH (Año 2010) 0,783	0,738 (16ª)	0,742 (13°)	0,748 (11°)

Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011, Reporte Social 2015.

La región presenta indicadores críticos como la Línea de pobreza y NBI en comparación con otras zonas del país. Asimismo, a su interna muestra diferencias importantes entre algunos de los departamentos, a saber: Artigas y Salto presentan mayores niveles de pobreza que Paysandú, llegando a ser la diferencia entre Artigas y este último de casi 10 puntos porcentuales. Este escenario desfavorable para los departamentos ubicados más al norte, también se ve reflejado en el Índice de Desarrollo Humano, colocando a Paysandú en el onceavo lugar, Salto en el décimo tercero y Artigas en el décimo sexto. Entre posibles explicaciones a estas diferencias, se desatacan las características socio productivas directamente relacionadas a la presencia de recursos naturales en cada territorio, el uso y explotación que los actores realizan de ellos, la capacidad organizativa y de incidencia de las fuerzas vivas de la comunidad, así como el proceso histórico de poblamiento y apropiación de los territorios.

## **II. DIMENSIONES DE LA DEMANDA HABITACIONAL**

### **1. Magnitud y distribución del Parque Habitacional**

Según el reporte social del año 2015, en Uruguay se registran 1: 390 mil viviendas, observándose un aumento del 24% respecto del año 1996, acompañado de un crecimiento del número de hogares particulares y un decrecimiento del número de personas por vivienda. Esto es, hay más cantidad de viviendas pero con menor número de integrantes en su composición; seguimos siendo una población similar en número de personas pero la demanda por viviendas sigue aumentando. En referencia a ello a continuación se presenta un cuadro ilustrativo respecto del indicador.

Cuadro 7: Evolución número de personas por vivienda

Departamento	Año 1908	Año 1963	Año 2004	Año 2011
Total País	6,9	3,4	2,5	2,4
Salto	6,9	4,0	3,3	2,9
Paysandú	7,0	3,8	2,9	2,6
Artigas	6,1	4,2	3,1	2,8

*Fuente: elaboración propia en base a censos INE 2011*

Como se puede observar en el cuadro, si bien el indicador de cada departamento acompaña el proceso de reducción de personas por vivienda que sostenidamente se ha ido profundizando en el país, se visualizan algunos aspectos que merecen ser destacados: 1. En todos los casos, el valor supera el promedio nacional. 2. Los departamentos de Artigas y Salto son los que mantienen una mayor proporción de personas por vivienda, lo que tiene su corolario en el total de población residente en cada uno de estos departamentos que hasta el día de hoy, presentan mayor número de integrantes por hogar.

En otro orden de cosas, el número de viviendas particulares desocupadas (es decir, vivienda de uso temporal / turístico o vivienda como bien de transacción mercantil) ha aumentado, registrándose según el reporte social 2015, un total de 112.000 viviendas más que en 1996. Por otra parte, si analizamos el porcentaje de viviendas en alquiler/venta, construcción/ reparación o vacantes según departamento, se observa que Artigas (6,4%) y Salto (6,1%) presentan indicadores menores que Paysandú (7,9%).

Estas cifras sumadas al total de viviendas desocupadas, dan cuenta que los tres departamentos (Artigas, Salto y Paysandú) muestran el mayor déficit habitacional a nivel país, alcanzando valores de 4,4; 6,6 y 4,5 respectivamente; esto es, la existencia de viviendas que por razones de sus materiales, estructura o espacios, ya no son útiles para que las familias realicen sus actividades reproductivas, familiares y sociales (Reporte Social, 2013).

## 2. Seguridad de Tenencia

El cuadro que se presenta a continuación refleja por un lado, la situación de vulnerabilidad en relación a la seguridad de tenencia que presentan los departamentos de la región, principalmente Artigas donde la propiedad sólo de la vivienda supera ampliamente el promedio nacional y de los departamentos de la región; por otro, las condiciones de habitabilidad de las viviendas en tales departamentos.

Cuadro 8. Seguridad de tenencia de la Vivienda por departamento

ESTADO DE SITUACIÓN	ARTIGAS	SALTO	PAYSANDÚ
Ocupantes (21,4%)	18,5%	21,7%	24%
Inquilinos (18%)	9,5%	11,5%	13%
Propietarios de la vivienda y el terreno (53,7%)	50,3%	61,7%	57%
Propietario sólo de la vivienda (6,9%)	21,8%	5,1%	6%
Viviendas precarias y modestas - estructural (10,8%)	24,6%	19,9%	12,5%
Situación de la vivienda mala y muy mala – Coyuntural (51,6%)	42,1%	49,5%	51,8%

Sobre el porcentaje de **inquilinos**, los cuatro departamentos se ubican por debajo del promedio nacional, sin evidenciar diferencias importantes entre ellos, como sí se ha observado para otros indicadores señalados.

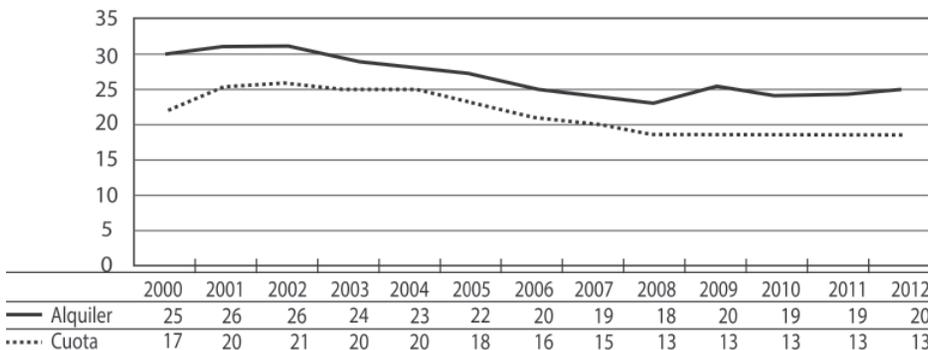
Un dato a destacar es el porcentaje de **propietarios** sólo de la vivienda, cuyo promedio nacional es 6,9%, quedando por debajo de este valor Salto, Paysandú y Río Negro, y destacándose muy por encima (21,8%) el departamento de Artigas. Esto estimula una reflexión sobre cuáles son las estrategias desarrolladas que generan esta situación: presencia de asentamientos irregulares, estrategias de solidaridad intrafamiliar, podrían ser algunas de ellas.

Finalmente, sobre las **condiciones de la vivienda**, se observa que Río Negro tiene menos viviendas en condiciones precarias y modestas (9,4%) y Artigas el valor más alto (24,6%), 14,6 puntos porcentuales por encima del promedio nacional. Llama la atención la diferencia de valores para viviendas precarias y modestas comparado con situación de la vivienda mala y muy mala para el departamento de Río Negro 9,4% y 44,7% respectivamente.

### 3. Accesibilidad económica

El gráfico que se presenta a continuación muestra el promedio del porcentaje de ingresos de los hogares que se destina a gasto de alquiler o en cuota de compra. Por un lado puede observarse que desde el 2000 al 2012 el gasto en alquiler ha sido mayor que el gasto en la cuota mensual para la compra de vivienda. Asimismo, también cabe destacar que durante el periodo considerado, han disminuido ambos porcentajes.

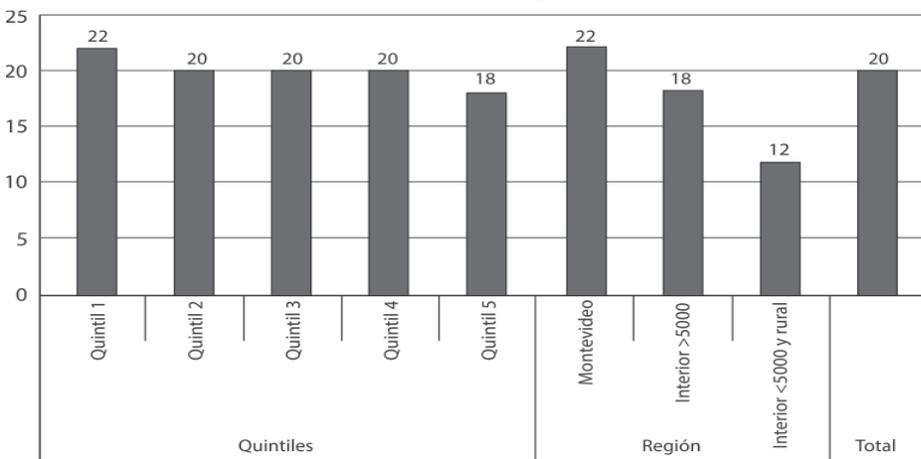
Gráfico 1. Promedio de gasto en alquiler o en cuota de compra



Fuente: Reporte Social, 2013

Al analizar el promedio de gasto en alquiler por quintiles de ingreso, se observa que quienes invierten mayor porcentaje de ingresos en alquiler son los hogares del sector más vulnerable (quintil 1), superando en dos puntos porcentuales los quintiles 2, 3 y 4, y en 4 puntos porcentuales a los hogares del quintil 5 (sectores de mayores recursos económicos).

Gráfico 2. Promedio del gasto en alquiler según quintil



Fuente: Reporte Social, 2013

#### 4. Habitabilidad de la vivienda

Otro aspecto que interesa referenciar se vincula a la habitabilidad de la vivienda. En ese sentido, el gráfico presentado a continuación muestra el porcentaje de viviendas con estructuras moderadas o precarias según quintiles de ingreso para el 2006 y el 2013.

Los mayores porcentajes de este tipo de vivienda se concentran en el primer quintil, y la menor presencia de las mismas se da en el quintil 5. Este comportamiento se observa para 2006 como para 2013, no obstante ello, la comparación señala una disminución del porcentaje de viviendas con estructuras moderadas o precarias para todos los quintiles.

El cuadro que se presenta a continuación muestra las condiciones de habitabilidad de la vivienda para el año 2006 y 2012. La comparación hace evidente la mejora en la condición de buena de la vivienda, aumentando 12 puntos porcentuales, las condiciones de habitabilidad moderada o baja básicamente se mantiene, y desciende sustancialmente la situación muy baja (de 30 a 17%).

Cuadro 9. Habitabilidad de la Vivienda

Habitabilidad	2006	2012
Buena	19%	31%
Moderada	21%	23%
Baja	30%	29%
Muy baja	30%	17%

*Fuente: elaboración propia en a base al Reporte Social 2013*

Otra dimensión de la habitabilidad la compone el hacinamiento, la tasa del mismo muestra el porcentaje de hogares particulares con más de dos miembros del hogar por habitaciones en la vivienda (sin contar baño y cocina), lo que estaría inhabilitando espacios de privacidad y desarrollo de las actividades cotidianas de las personas que habitan esa vivienda. La evolución de la tasa de hacinamiento (9,5% en 1996 a 5,5% en 2011) está asociado no sólo a la ampliación de las soluciones habitacionales sino también a la reducción del tamaño de los hogares particulares. Al año 2013, el 13% de Hogares pertenecientes al quintil más pobre viven situaciones de hacinamiento (2006: 26%), el 89% de los hogares hacinados son familias en etapa inicial o intermedia, el 37% son ocupantes de su vivienda y el 27% son propietarios solo de la vivienda (Reporte Social, 2013).

El Reporte Social de 2013, indica según los datos censales que en los últimos quince años se ha mejorado en forma importante el abastecimiento de agua potable en los hogares, alcanzando un 96 % aquellos hogares que cuentan con agua potable dentro de la vivienda. Asimismo, al observar los hogares que habitan en viviendas con abastecimiento de agua inadecuada, se detecta que los más afectados son los quintiles más pobres, fundamentalmente el primer quintil.

La situación de los hogares que viven en viviendas con saneamiento ha mejorado también durante el período 2006 y el 2013, registrándose un descenso del 10,6% al 6% a nivel nacional. Esto puede deberse a la reducción del número de hogares que no están conectados a la red general de saneamiento o que utilizan fosa séptica o pozo negro. No obstante ello, un 6 % presenta aún déficit en el saneamiento. En este sentido, y como se mencionó para el caso del abastecimiento de agua, el sector de la población más afectado es el primer quintil, cuyo indicador a pesar de haber sufrido un descenso de doce puntos porcentuales, alcanza al 24% de esta población, seguido por un 9% perteneciente al segundo quintil (Reporte Social, 2013).

Si se analiza la situación general de hogares con al menos una NBI por vivienda según quintil de ingresos durante el periodo 2006-2013, se observa que si bien a nivel nacional se registra un descenso importante del 20% al 15 % en términos generales, cuando se desagregan estas cifras, se visualiza que sus valores más elevados se concentran en el primer y segundo quintil, alcanzando para ambos años el valor de 62 % y 51% para el primer grupo, y 34% y 23% para el segundo (Reporte Social, 2013).

El cuadro 10 establece el porcentaje de hogares que presentan alguna NBI por vivienda decorosa, para los años 2006 y 2013. Cabe destacar que el porcentaje se reduce para todos los departamentos de la región litoral norte, colocándose para el 2013 Salto en primer lugar, con mayor presencia de viviendas con NBI, seguido por Artigas, Río Negro y después Paysandú.

Cuadro 10. NBI por Vivienda Decorosa 2006 – 2013

	Artigas	Salto	Paysandú	Río Negro
2006	34,3 %	30,9 %	23,9 %	26,8 %
2013	21,3%	22,3%	19,8 %	20,1 %

*Fuente: Elaboración propia en base a Reporte Social 2013*

### **III. UNA MIRADA INTEGRAL A LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ARTIGAS, SALTO Y PAYSANDÚ**

#### **1. Fundamentación de la problemática**

Tal como fuera mencionado en el apartado anterior, el norte uruguayo se caracteriza por tener departamentos cuyos indicadores sociales presentan marcadas diferencias con respecto a la media nacional, sobre todo en términos de acceso y calidad de la vivienda. El año 2005 marcó un quiebre significativo en lo que respecta a la ampliación de la oferta habitacional, así como a la centralidad que la vivienda adquirió desde entonces en la agenda pública y sobre todo en las agendas de los gobiernos departamentales. No obstante ello, si bien se visualiza con mayor claridad el énfasis que en la agenda pública ha adquirido la atención de la población con mayores niveles de vulnerabilidad, los requisitos y/o condiciones previas exigidas en los diferentes programas, continúan siendo un obstáculo para el acceso de estos sectores a una vivienda digna. Algunos obstáculos refieren a la falta de terreno propio o de ahorro previo (requisitos excluyentes en gran parte de los programas), así como también a la proliferación de asentamientos en las periferias de las ciudades capitales en condiciones de vida insalubres e inhumanas. Esta situación se plantea en un contexto en el que por un lado es significativo el número de fincas abandonadas por sus propietarios y al mismo tiempo existe una marcada necesidad insatisfecha, que ni Estado ni la Sociedad han logrado revertir.

Es necesario entonces construir una mirada territorial, lo que implica considerar el problema de los asentamientos irregulares como parte de un territorio determinado y plantear intervenciones desde un potencial proceso de desarrollo urbano.

Debe entenderse los asentamientos no solo desde sus carencias a nivel físico espacial (ausencia de servicios e infraestructuras, falta de espacio público, degradación ambiental) y social (exclusión, vulnerabilidad, estigmatización) sino a partir de sus aspectos positivos (solidaridad, organización comunitaria) como parte de un territorio que debe alcanzar una cualificación, sea como suelo habitable, sea como espacio libre, pero siempre con una función social.

Con el objetivo de analizar las formas de acceso a la vivienda y de apropiación del espacio público que se generan a partir de la ocupación ilegal de terrenos públicos y/o privados en los departamentos mencionados, en el marco del Proyecto *“Los asentamientos irregulares y el acceso a la vivienda desde la interdisciplina”*, se llevó a cabo una investigación de corte cualitativo durante el año 2015, utilizando como técnica la entrevista individual. Se realizaron un total de 24 entrevistas en las localidades de Artigas, Bella Unión, Paysandú y Salto a informantes calificados (técnicos y cargos políticos) de las instituciones que se detallan a continuación: Área de Vivienda de las Intendencias Departamentales, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Agencia Nacional de Vivienda, ASSE, BPS, Plan Juntos, Universidad de la República y FUCVAM. A los efectos de profundizar en algunos aspectos, sobre todo aquellos vinculados al diseño e implementación de los programas de mayor relevancia en cada departamento, durante la primera mitad del año 2016, se realizó una segunda tanda de entrevistas a doce referentes de las instituciones antes mencionadas (cuatro por departamento).

## **2. Dimensiones del análisis**

### **a) Localización de los asentamientos**

En esta dimensión se incluye la vinculación jurídica con el terreno donde están localizados, la naturaleza del mismo, la proximidad de los servicios básicos y de las fuentes laborales de sus habitantes. Para ello se ha realizado un doble corte analítico: geográfico (según el Departamento o ciudad) e institucional (de acuerdo al tipo de actores entrevistados, según la vinculación con la gestión e implementación de la política de vivienda).

#### **Artigas (capital)**

En la ciudad de Artigas, los asentamientos están ubicados en las riberas del Río Cuareim, sobre el arroyo Tamandú y en la periferia de la ciudad, sobre la zona de "Pintadito", conformando espacios o franjas claramente separadas de la ciudad consolidada.

En los últimos años ha comenzado un proceso de regularización de la tenencia de la vivienda a través del Programa PIAI en dos localidades ("Pintadito" y "Cerro del Ejido"), permaneciendo aún seis zonas con asentamientos irregulares.

Algunos asentamientos tienen una antigüedad cercana a los cien años, si bien ha sido en la década del ochenta de la pasada centuria que el fenómeno eclosiona, entre otras razones porque a raíz de las inundaciones fueron instaladas carpas en algunos de esos lugares y los moradores se afincaron allí de manera permanente, precisamente por el temor de nuevos desplazamientos ante el cíclico fenómeno de la crecida del río.

Algunos actores (Ref.3 Artigas) destacan la expansión y corrimiento de los asentamientos, pues en la medida que se regulariza comienza la instalación de otro contiguo en situación irregular, por lo que crecen no solo en número, sino también en extensión. Además, se advierte la existencia de una especie de especulación u “oportunismo” inmobiliario en la misma pobreza, pues hay quienes invierten en construir algo en esos lugares para luego vender y obtener una ganancia, situación que como veremos no es exclusiva de esta ciudad, sino que en buena medida se reproduce en toda la región Litoral Norte.

La titularidad del terreno es de naturaleza jurídica variada, pues algunos pertenecen a entidades públicas (Ministerio de Transporte, Intendencia, Dominio Público del Estado) y otros son de propiedad de privados, si bien es fuerte el predominio de los de carácter estatal. Por su propia naturaleza y ubicación el valor e interés de mercado es poco significativo en términos objetivos, no así en términos subjetivos para sus habitantes, pues es a lo que “han podido acceder” como vivienda y para muchos su comercialización representa un “buen negocio” (mercantilización de la pobreza).

La vinculación jurídica con el lugar revela que son ocupantes precarios, con un variado origen de las mismas, puesto que algunos lo han hecho en forma espontánea, en tanto en otros casos han sido de manera incentivada por dirigentes políticos en épocas electorales, revelado la existencia de “manos organizadoras”, al extremo que las parcelas son exactamente iguales en su dimensión física y en su forma geométrica.

Los ocupantes son procedentes tanto de la campaña como de otros asentamientos existentes, producto de la movilidad originada en las relaciones de parejas o vínculos intrafamiliares. La composición de los vínculos afectivos o parentales hace que la movilidad de un asentamiento a otro sea una constante en diversos lugares de la región; jóvenes que viven con su familia en un asentamiento, al formar su propia pareja, pasan a convivir en otro, en forma independiente o en el propio hogar familiar de su nueva pareja.

No cuentan con saneamiento y con otros servicios básicos mínimos (en los términos definidos por el art. 18 de la Ley 13.728<sup>24</sup>- Plan Nacional de Vivienda) y en su mayoría acceden a la electricidad y al agua potable en forma irregular, “colgándose” a los servicios prestados por las entidades estatales en la materia, con una fuertísima solidaridad entre los ocupantes, que comparten esos recursos con el resto de los moradores del lugar.

En general los servicios sociales básicos (salud, transporte, educación, seguridad, etc.) se encuentran próximos al asentamiento, fundamentalmente por las dimensiones de la propia ciudad, con una relativamente baja extensión territorial.

---

24 - Art. 18. “ Defínese como mínimo habitacional el que resulta de cumplir las siguientes condiciones:

A) La superficie habitable de una vivienda no será inferior en ningún caso a 32 m<sup>2</sup>. Este mínimo será aplicable a las viviendas que tengan un dormitorio. Por cada dormitorio adicional se incrementará el mínimo en 12 m<sup>2</sup>. En todos los casos en que se autorice, construya o financie la vivienda para uso de una familia determinada, se exigirá como mínimo, el número de dormitorios necesario definido en el artículo 14 de esta ley.

B) Toda vivienda tendrá además, como mínimo, un cuarto de baño y el o los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar diario.

C) Los techos deberán asegurar la impermeabilidad y la aislación térmica mínima que fijará la reglamentación.

D) Los muros exteriores deberán impedir la entrada de humedad, asegurar la aislación térmica mínima que fije la reglamentación, y presentar superficies interiores resistentes, sin fisuras y susceptibles de mantenimiento higiénico.

E) Los pisos deberán ser suficientemente duros para soportar el uso sin desagregarse y admitir el lavado o el lustre.

F) Los dormitorios y ambientes de estar, comedor o cocina, tendrán vanos de iluminación cerrados con materiales transparentes o traslúcidos, adecuados para mantener una iluminación natural suficiente.

---

#### 24 (Continuación)

G) Todos los ambientes tendrán condiciones de ventilación natural o sistemas de ventilación artificial que garanticen las condiciones higiénicas del aire y la eliminación de olores.

H) Toda vivienda dispondrá de agua potable distribuida por cañerías hasta el cuarto de baño y la cocina. El cuarto de baño estará equipado como mínimo, con un lavatorio o pileta para el aseo personal, una ducha o bañera y un WC o letrina con descarga de agua instalada. La cocina tendrá por lo menos una pileta con canilla. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de agua potable a distancia razonable, la instalación mencionada estará obligatoria y exclusivamente conectada a la red pública. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores podrán admitirse pozos o aljibes cerrados siempre que la potabilidad del agua sea comprobada y que sea bombeada y distribuida por cañerías y almacenada en depósitos cerrados, de acuerdo a las especificaciones que se dicten.

I) Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de alcantarillado en el frente del predio, la instalación de la vivienda se conectará obligatoriamente a la red. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores, se autorizarán otros sistemas. La reglamentación, al establecer las condiciones que deben cumplir esos sistemas, tomará precauciones contra el riesgo de contaminación de aguas que puedan ser usadas para el consumo humano, así como contra cualquier otro riesgo de transmisión de enfermedades o de creación de condiciones de insalubridad ambiental.

J) Toda vivienda ubicada en un centro poblado, si existe red pública de energía eléctrica a distancia razonable, contará con una instalación de iluminación eléctrica conectada a la red pública y dotada, como mínimo, de una luz por ambiente.

K) La reglamentación podrá determinar las dimensiones mínimas para los distintos tipos de locales.

L) Las especificaciones del presente artículo son mínimos que las reglamentaciones pueden elevar en razón de condiciones locales o del campo de acción de un organismo especial. Sin embargo, los límites que se adopten no deberán proscribir u obstaculizar los tipos de vivienda de interés social que más adelante se definen”.

Las fuentes de ingresos provienen en su mayoría de trabajos informales por cuenta propia, directamente conectadas con el lugar de ubicación, por la cercanía misma con los recursos naturales que fungen de materia prima o de producto comercializable en sí mismo. En los asentamientos que se encuentran en la ribera del río la actividad laboral oscila entre la extractiva (arena, pedregullo o madera), la producción de ladrillos, el contrabando, el transporte de mercaderías desde la vecina ciudad de Quaraí, que es trasladada en carros a través de las zonas más bajas del Río, o fletes en general. En otros casos consisten en tareas de campo en establecimientos rurales, o, en menor medida, trabajos formales en la misma ciudad (Intendencia, Escuelas Públicas, etc.). Por sus mismas características se llevan a cabo en el lugar o en sus proximidades, inexistiendo grandes distancias físicas en ese sentido.

### **Bella Unión**

Datan de los años ochenta, otros de mediados de la primera década del dos mil, principalmente producto de la crisis del año 2002, siendo el más nuevo de hace dos años. Se encuentran emplazados en terrenos predominantemente públicos (estatales o municipales); inclusive en algún caso parte en un predio municipal y parte en terrenos privados, como sucede con “Las Piedras”. Sus ocupantes son hijos o familiares de personas que ya han tenido una solución habitacional, que proceden a ocupar con la expectativa y la convicción que en algún momento van a lograr obtener una respuesta a la demanda habitacional. Si bien la ocupación es espontánea, la forma organizada en que proceden parece demostrar en muchos casos que hay alguien que incentiva a ello. En efecto, coinciden la mayoría de los entrevistados que en gran número las ocupaciones fueron incentivadas por la clase política en períodos electorales, estimulando la ocupación bajo promesas de una posterior regularización, dato coincidente con la situación en la capital departamental y en otros Departamentos de la región a estudio. En la medida en comienzan a haber respuestas institucionales crece también la demanda y las exigencias de regularización.

La vinculación jurídica con el predio en buena medida es a título de ocupantes precarios, provenientes de otros asentamientos, producto de la conformación de nuevas parejas que al formar su propia familia abandonan el hogar familiar, o que directamente se vieron compelidos a trasladarse en virtud de la desocupación y el deterioro socioeconómico provocado por la crisis de 2002. Aunque en estos momentos, según la referente de la Agencia de Vivienda, son comodatarios, pues están siendo regularizados varios de ellos (“Las Láminas”, “El Farolito”, “Seis de Mayo”).

Respecto al acceso a los servicios cabe señalar que varios de los asentamientos cuentan con energía eléctrica y agua potable, pues según el referente institucional de la Intendencia que ha sido entrevistado, por ejemplo el ente estatal OSE ha regularizado, estando el resto de los servicios públicos en la misma zona (escuela pública, policlínica, Centro CAIF, etc.). En el caso particular de “Las Láminas” no había casi ningún servicio, solo una Policlínica, y el propio Ministerio de Vivienda estaba en contra de la construcción en el lugar, por las propiedades rocosas del suelo, pero las características demandantes de los habitantes hicieron que saliera el PIAI en el lugar, implementándose un proyecto de regularización. Si bien no surgen de las entrevistas cabe señalar que debido a la especial situación de vulnerabilidad se han implementado acciones de difusión de derechos, atención y asesoramiento jurídico gratuitos por parte de la Universidad de la República, a través de la actividad del Consultorio Jurídico de Regional Norte, perteneciente a la Facultad de Derecho, como también de la Clínica Notarial, que continúan en ejecución en la actualidad.

Dadas las dimensiones de la propia ciudad, todos los servicios sociales se encuentran muy próximos al lugar de los asentamientos, por lo cual no existen mayores dificultades de acceso al transporte, a la salud, a la educación, a la seguridad, etc.

Las fuentes laborales consisten en su mayoría en trabajos zafrales en la cosecha de la caña de azúcar y en el resto del año pequeños trabajos por cuenta propia (albañilería, cortes de pasto, etc.) siendo coincidentes todos los entrevistados que la principal actividad laboral es la caña de azúcar. En aquellos períodos en que los trabajadores se encuentran amparados por el seguro de desempleo la situación es mejor, siendo dramática en aquellos años que no cuentan con este beneficio, por lo que para poder subsistir venden lo que habían adquirido (electrodomésticos, motos, bicicleta).

No existen para la población otras alternativas laborales, pues se han cerrado algunas empresas como Green Frozen, Calvinor, etc., que generaban varios puestos de trabajo. Por ser la caña de azúcar la actividad predominante la distancia con el lugar de trabajo es visible, pero acceden al mismo en virtud de ser trasladados en ómnibus o camionetas, incluso en algunos en sus propios vehículos (motos), que logran adquirir merced a las facilidades de financiación para el crédito al consumo para quienes cuenten con un ingreso regular.

## Salto

Están situados en las zonas sur y este de la ciudad, aunque existen también en la franja costera del Río (caso de los pescadores). Su número varía según los diferentes actores entrevistados, siendo el dato más preciso el aportado por la Intendencia de Salto, que detalla con exactitud la existencia de 17 asentamientos en la ciudad<sup>25</sup>, siendo el más antiguo "Caballero", creado en los años sesenta del pasado siglo.

---

25- "Caballero", "Malvasio", "Chincurreta", "Puente Blanco", "Salto Nuevo", "La Humedad", "Atahualpa", "Guaraní", "Santa Rosa", "Amorim", "Don Atilio", "La amarilla", "Andresito", "Instrucciones del año XIII".

La titularidad de los predios también es diversa; algunos están emplazados en predios privados, pero la mayoría están en terrenos públicos o municipales, lo que constituye una característica común en la región a estudio, de enorme relevancia a la hora de pensar en soluciones de regularización, puesto que la forma jurídica va ser distinta en cada caso.

Se registra también un variado origen de las ocupaciones, destacándose que en muchos casos ellas han sido incentivadas por dirigentes políticos en épocas electorales -realidad coincidente en Artigas y Salto- que las estimulan bajo promesas de futuras soluciones o directamente como un mecanismo de oportuna "presión" en la búsqueda de regularización.

El fenómeno de las ocupaciones se expande en virtud de la existencia de fuertes redes solidarias; así, "primero viene un hijo, hermano o sobrino", luego "trae algún otro familiar o amigo" y lo que comenzó con un "rancho", paulatinamente se va extendiendo. Por otra parte, conforma una realidad común "el negocio" en torno a las mismas, pues se dan situaciones de beneficiarios de soluciones de vivienda -por ejemplo, del Plan Juntos- que dejan algún familiar en la misma y proceden a ocupar en algún asentamiento, como una forma de obtener un beneficio económico, existiendo, como ya se dijo, una especie de "mercado" en torno a las ocupaciones, una suerte de mercado inmobiliario dentro de los asentamientos.

En su mayoría no cuentan con saneamiento y acceden a la electricidad "colgándose" a los servicios prestados por las entidades estatales, con una fuerte solidaridad entre los ocupantes, que comparten esos recursos con el resto de los pobladores. Algunos cuentan con el servicio de agua potable instalado, en otros casos lo lleva la Intendencia a través de un camión cisterna.

En general los servicios sociales básicos (salud, transporte, educación, seguridad, etc.) se encuentran en la zona misma o en muy próximos al lugar; en algunos asentamientos, como Malvasio, tienen buenas redes en torno al

tema salud, ello sin dudas depende de las instituciones que estén presentes en la zona. Dado el número y la diferente ubicación de los asentamientos, la realidad de Salto revela ciertas particularidades que no se dan, o no se manifiestan en la misma medida, en los otros dos Departamentos. Las principales fuentes de ingresos de sus habitantes provienen de trabajos zafrales en la naranja o en los arándanos, o de tareas por cuenta propia (“changas”), siendo mínimos los trabajos formales. En el caso de los trabajos zafrales la distancia con los lugares de trabajo es visible, pero es cubierta por los propios empleadores que proveen los transportes, que pasan a levantar a los trabajadores.

### **Paysandú**

Se encuentran ubicados sobre la costa del Río Uruguay y sobre el Arroyo Sacra, en una extensa franja costera, tratándose en consecuencia de terrenos inundables, extremo que incide a la hora de procurar una solución a fines de regularizar, pues no puede actuarse sobre el propio asentamiento, debiendo irse a soluciones de realojo.

A la problemática de la inundación los actores entrevistados son contestes en destacar el problema de la contaminación con cromo, proveniente de los desechos de la curtiembre (Ref.4 y 5 Paysandú).

Se reproduce la realidad de los otros Departamentos respecto a la titularidad del terreno en el que se encuentran localizados, cuya naturaleza jurídica es variada, pues si bien en su mayoría son de carácter público, fundamentalmente Municipales, existen algunos situados en terrenos privados, encontrándose todos en calidad de ocupantes precarios.

Un dato diferente a la situación de Salto y Artigas lo aporta la circunstancia que según los actores entrevistados las ocupaciones no han sido incentivadas por la clase política; se producen en forma espontánea y en la medida en que se libera un espacio rápidamente se instala otra familia: “en la mayoría de los casos las familias llaman a sus familiares que necesitan” (Ref. 1 Salto).

No cuentan con saneamiento y en su mayoría acceden a la electricidad “colgándose” a los servicios prestados por las entidades estatales, también con una fuerte solidaridad entre los ocupantes, que comparten los recursos con el resto de los habitantes del lugar. En cuanto al agua potable acceden a través de alguna canilla colocada en la esquina, trasladando el producto en tarrinas. Los restantes servicios básicos están muy próximos al lugar.

Los ingresos de la población provienen en su mayoría de trabajos informales por cuenta propia, directamente conectadas con el lugar de ubicación, por la misma cercanía con los recursos naturales. Los trabajos formales son muy pocos; más bien son trabajos zafrales en montes, naranjas, cría de cerdos, ladrilleros, carreros, recicladores, todas actividades que están estrechamente vinculadas al lugar donde viven. Este es un dato clave a la hora de analizar la viabilidad de los realojos, pues es muy difícil que pueda funcionar cuando tienen sus fuentes de ingresos en el propio lugar donde estaban afincados, situación que se da en todos los Departamentos de la región litoral norte.

## **b) Apropiación del Territorio y conformación del Espacio Público**

### **Formas de ocupación y generación del asentamiento**

La lectura de las entrevistas refleja cómo, a pesar de las particularidades de cada situación y la idiosincrasia propia de cada territorio, las formas y posibles explicaciones a la generación de estos asentamientos, dan cuenta de la existencia de lógicas y dinámicas comunes que los trascienden.

En este sentido, se identifican asentamientos cuya generación podría definirse como explosiva e incentivada en la medida en que han sido promovidos en el marco de campañas electorales y/o estrategias de punteros políticos como forma de presión ante las autoridades. Tal es el caso de Artigas y Bella Unión donde esta situación se evidencia con mayor énfasis (principalmente ésta última).

*Hay manos organizadoras ya que las parcelas (en el caso de Bella Unión) son exactamente iguales... hubo incentivo de la propia clase política en el período electoral. La última invasión de terrenos estatales fue en el período electoral (Ref. 3 Artigas).*

*La última ocupación masiva fue en plena campaña electoral y fue más que incentivada, ocuparon terrenos de AFE (Ref.1 Bella Unión).*

*En el caso del asentamiento más reciente había una alta demanda por solución habitacional y eso confluyó con los programas de viviendas que se estaban desarrollando en la ciudad (PIAI), y al haber respuesta la demanda crece "vamos a demandar para tener respuesta"...y sumado también a incentivos políticos (Ref.3 Bella Unión).*

Por otra parte, existen situaciones que siguiendo una lógica progresiva de ocupación, responden a demandas históricas asociadas al proceso de empobrecimiento y debilitamiento del tejido social profundizado en la década de los 90 y acentuado en la crisis de los años 2002 – 2004. Esta situación se visualiza en los asentamientos de más larga data, con niveles de organización más consolidados donde priman las relaciones de parentesco y la identidad con el territorio es un motivo de arraigo a la zona y permanencia en ella. Esta es la situación de los llamados asentamientos históricos existentes en cada departamento: Las Láminas (Bella Unión), Pintadito (Artigas), Caballero (Salto), La Chapita (Paysandú).

*Hasta el 2004 tal vez el desempleo y las políticas neoliberales hicieron destrozos en Artigas y llevaron a que los pobres se fueran ubicando en estos lugares (Ref.1 Artigas).*

*En 2005-2006 aproximadamente ya habían familias viviendo en asentamientos ... y en esa época se fueron instalando más familias, sobre todo en Malvinas y en el 6 de mayo desde 2007 ...En el caso de Las Láminas se fue regularizando (Ref. 4 Bella Unión).*

*En Pintadito se viene poblando desde hace cien años, al principio era gente de campaña que se venía a la ciudad y quedaba en las afueras; el primer paso eran esos asentamientos....En el 80 explotó...Y después con las inundaciones se pusieron carpas ahí y mucha gente ya quedó (Ref.3 Artigas).*

Una práctica que podría asociarse a esta forma de ocupación refiere a las lógicas de expansión familiar que según algunos entrevistados predomina en estos sectores: *"en general es porque son de ahí, muchos han nacido ahí, es una conducta que se reproduce incluso cuando los realojas q terminan haciendo un ranchito detrás de la vivienda"* (Ref. 4 Paysandú).

En un tercer grupo de asentamientos, se encuentran aquéllos ocupados en forma espontánea en respuesta a demandas históricas sin resolver así como a conflictos internos y/o familiares, que trascienden campañas electorales sin estar por ello ajenos a la politización de la problemática, pero que aparecen mediados por intereses económicos y de desarrollo familiar de quienes se consideran sus propietarios. De las formas de asentamiento inicial, bajo la modalidad de los llamados "Pueblos de Ratas", que marcaban los primeros síntomas del proceso de marginación producto de la migración campocidad, se pasa en la actualidad a una lógica de ocupación basada en necesidades asociadas ya no al trabajo o fuente laboral sino a la tenencia de un terreno para vivir o dejar en posesión a las futuras generaciones, así como a la explotación económica de la vivienda a partir de su alquiler y/o venta.

*Ahora hay casos que son una forma de especulación inmobiliaria. Hacen casas muy rápido y después las venden (Ref.1 Salto).*

*Algunas familias vienen del campo, a veces de otros asentamientos o lugares de donde se han ido por conflictos, o formación de parejas (Ref.1 Artigas).*

*Muchos ya vivían en otros asentamientos, forman parejas nuevas y se van a otro lugar... Vivían en la casa de los padres, compran la casa, sin tener en cuenta el terreno (Ref.1 Bella Unión).*

*Muchos son hijos de gente que ya tuvo solución habitacional, entonces por una cuestión de lógica, se instalan y saben que más tarde o más temprano van a tener respuesta habitacional (Ref.1 Salto).*

### **Proceso de apropiación del espacio físico**

La forma de apropiación en todos los casos parte de una respuesta autogestionada y espontánea ante la "necesidad" de vivienda de sus pobladores. Es decir la construcción del espacio público, se realiza en función de la necesidad habitacional vista casi exclusivamente en términos físicos y materiales. En ningún caso, este proceso fue pensado ni planificado previamente o con una intencionalidad racionalmente elaborada y discutida con los vecinos de la zona y las familias directamente involucradas. El proceso de regularización que esta situación de precariedad habitacional disparó, no hizo más que legitimar esta forma de apropiación del espacio, aún cuando ello se realiza sobre la base de programas tales como el PIAI en el que la idea de vivienda es concebida en forma "integral" y expresando entre sus objetivos, su prevención.

*Ha sido muy fuerte la expansión después de la regularización...varios asentamientos se regularizaron con el PIAI (Ref.1 Artigas).*

*Se ha trabajado bastante, se han regularizado lugares, se ha hecho la parte de obras y algo de titulación (Ref.2 Artigas).*

*No creo que hayan sido incentivadas; el tema es que no accede a otro lugar, la realidad los lleva. Es espontanea básicamente, son asentamientos de muchos años. Y donde se libera un espacio rápidamente se instala otra familia (Ref.3 Paysandú).*

Tal como se refleja en el discurso de los entrevistados, la regularización y el mejoramiento de las viviendas ha sido el eje central de la apropiación del espacio y la construcción de las formas particulares en que las familias han definido sus fronteras y las “reglas” de su uso.

*Por más que estemos en la misma ciudad, los asentamientos todos son distintos, muy distintos, todos tienen una idiosincrasia muy distinta... En el caso de la Aguja que estamos para realojar va a costar, ellos se apropian del espacio mucho y realojarlos es todo un tema (Ref.4 Bella Unión).*

Sin embargo la regularización disparó nuevos procesos de ocupación ilegal bajo la misma forma que los anteriores, reproduciendo la lógica y los mecanismos de ocupación que supuestamente este tipo de respuestas pretende prevenir y/o evitar. Con respecto a esto los entrevistados sostienen que si bien se han realizado inversiones importantes en obras y titulaciones, la problemática persiste debido a la ausencia de controles y respuestas institucionales que acompañen y acompasen los tiempos de las familias.

*De todas maneras en algunos se siguieron construyendo casas irregulares pegado a los PIAI (Ref.1 Artigas).*

*Originalmente se partió con una cantidad de objetivos... se han destinado muchos recursos económicos y humanos –pero– como no hay control se sigue en la misma, se siguen formando a los costados de los asentamientos regularizados... A menos de un año de algunas entregas ya hay gente nuevamente en condiciones de irregularidad (Ref.2 Artigas).*

*La necesidad de la gente es para ya y los tiempos de las instituciones son muy lentos y la gente se desestimula... también nos cuesta pila llegar porque todo está muy politizada acá y la gente ya te ve y te asocia –a un partido político– (Ref.4 Bella Unión).*

En términos generales, podemos decir que el territorio es visto como lugar para resolver la necesidad de vivienda, sin estar directamente relacionado o articulado a la preexistencia de redes sociales o laborales de sus pobladores; en otras palabras, la construcción del territorio –principalmente en los asentamientos más recientes–, como espacio apropiado se basa en el acceso a una porción de tierra que les permita construir una vivienda y en función de ello acceder luego a una solución definitiva y legalmente segura.

El territorio en estos contextos, no es visto como espacio-recurso ni es pensado en su uso, generando una identidad asociada a la precariedad y a la marginalidad, producto de su concepción en tanto estrategia para acceder a una vivienda digna. No obstante ello, la idiosincrasia de sus pobladores así como las condiciones físicas donde se instalan, son dos elementos destacados que dan forma a cada territorio, haciendo de él, un espacio único e irrepetible. En este sentido, se visualiza una diferencia sustantiva con aquellos asentamientos de larga data donde las redes de solidaridad (para el cuidado, el trabajo, etc.) han generado en sus pobladores un sentido de pertenencia que trasciende el reclamo por la mejora habitacional, ocupando un lugar significativo en sus vidas, el mejoramiento de las condiciones ambientales y de los espacios compartidos.

En relación a ello, los entrevistados visualizan fuertes vínculos de solidaridad en el momento de ceder espacios para el ingreso de una nueva familia al asentamiento así como para construir las viviendas. No obstante, una vez que se define una estrategia de intervención por parte del Estado, comienzan a aparecer las tensiones por la ocupación del espacio entre los más “viejos” y los nuevos pretendientes.

*Hay redes de solidaridad entre ellos y sus conocidos y van llegando y ubicándose (...) al menos en Ejido y Pintadito es fuerte, además hay una diferenciación social fuerte, los que están regularizados están peleando porque les molesta el asentamiento que se ha instalado al lado (Ref.3 Artigas).*

Por otra parte, en todos los casos el componente organizacional, es señalado como elemento fundamental del proceso de consolidación de la vida en el territorio, sobre todo en el momento de las disputas internas y externas que se generan previo a la ocupación, dependiendo en cada situación de las condiciones físicas del territorio, del tipo de liderazgo y de la forma de ocupación. En efecto, si bien en todos los discursos se menciona la existencia de distintas formas organizativas acompañadas por liderazgos que favorecen cierto tipo de ocupación y ordenamiento del territorio, no se visualiza en ellos una misma valoración en relación al impacto que éstos generan en términos de apropiación democrática del territorio y las formas que adquiere la vida social en él.

*(Los asentamientos de Artigas, Pintadito y Ejido principalmente), tienen comisión y están organizados, participan de muchas actividades pero claro, ya están regularizados. La mayoría de las actividades de la zona se dan ahí (en Pintadito) porque tienen todas las comodidades (Ref.1 Artigas).*

En el caso de Bella Unión aparecen discursos encontrados en relación al papel que cumplen los líderes en la organización de los vecinos y la posibilidad misma de hablar en estos términos. En este sentido, se destacan aquellos que manifiestan la existencia de una fuerte organización en torno a liderazgos fuertes, hasta los que sostienen su inexistencia total.

*En general no están organizados, excepto el de la Ruta que se armó en la época de las elecciones y de un momento a otro estaban instalados (Ref. 5 Bella Unión).*

*Si tienen organización barrial con líderes fuertes (Ref.4 Bella Unión).*

*En general hay líderes que trabajan de forma que tal vez ya no son las más adecuadas, para obras y demás, pero no legitimados democráticamente. Esos líderes tienen algunos adeptos y esos son los que los siguen, van haciendo y deshaciendo, pero no están legitimados. Y van mucho por sus intereses particulares, les cuesta democratizar. (Ref.2 Bella Unión)*

Un aspecto que si bien puede asociarse a las formas de organización que desarrollan las familias para distribuir la ocupación del lugar, no es sinónimo de ella, refiere a su movilización en relación a sus demandas una vez pasada la etapa de ocupación del espacio físico. Con respecto a ello, los entrevistados sostienen que la movilización es casi nula o muy débil, siendo en general promovida desde las instituciones que trabajan en cada zona:

*Un poco sí (se movilizan); en ese sentido los CAIF los SOCAT tienden a eso a nuclear demandas (Ref.3 Paysandú)*

*(Existe) muy poca, queremos que se organicen y que participen de las actividades dentro de la zona (Ref. 2 Paysandú).*

*En algunos casos tienen comisiones, pero con punteros políticos en general (Ref. 1 Salto).*

*Ellos saben donde golpear, en general tienen vinculación, hay en casos que más que otros (Ref.2 Salto).*

*Los SOCAT es una buena puerta canalizadora de demandas, mal o bien tienen como canalizar (Ref. 5 Salto).*

### **c) Perfil socio-laboral de la población**

El análisis de la presente dimensión, tiene por objetivo profundizar en el tipo de ocupación que desarrollan los habitantes de los asentamientos. Ello recobra particular importancia en tanto proporciona como dato, que una de las particularidades que forma la matriz social de esas personas, es el sometimiento a padecer una vulneración de importancia en las oportunidades laborales. Ello deriva en una relación directa con sus ingresos y afecta negativamente en las posibilidades de desarrollo humano de las familias allí asentadas. Como se verá, el vínculo laboral de esos compatriotas, define la precariedad y permanencia de esa relación laboral. Esto impacta directamente con las condiciones de vida, siendo esas relaciones de trabajo, precarias, poco estables, estacionales, relacionadas con zafras o ciclos productivos; promueven claramente la presencia de una considerable inestabilidad en las relaciones de trabajo, y por consiguiente en el flujo económico con el que la familia cuenta para sustentarse.

Esta situación, además de la precariedad de los vínculos, favorece la presencia de trabajo poco calificado, y por consiguiente mal remunerado. Se enmarca a su vez en un sistema de trabajo mayoritariamente informal, esto es, no declarado en los organismos de seguridad social. Ello, trae como consecuencia que los trabajadores en su mayoría no sean beneficiarios de la seguridad social ni de las prestaciones que tiene el sistema; diseñado justamente para tener a los ciudadanos más vulnerables, munidos del blindaje necesario para su desarrollo social y humano. Es así, que un trabajador "en negro" como se menciona en la jerga, está apartado del sistema de salud, de los seguros por accidente, y que su familia además pueda contar con la cobertura social y sanitaria correspondiente. Ello igualmente se atenúa socialmente, dado que muchas de esas personas están asistidas a nivel del Ministerio de Desarrollo Social.

Pero no podemos perder de vista que hay una disfunción del sistema, en tanto como sujetos activos de una relación laboral, debieran estar afectados a un sistema; que por su incumplimiento deriva a los ciudadanos a otro subsistema, si bien protector, muchos menos favorable. Esto es, siempre es mejor tener un empleo formal con sus beneficios, que trabajar informalmente y ser sujeto de beneficios sociales en calidad de indigente.

Otra característica de la matriz de trabajo como medio de vida, son los cuentapropistas. Ellos además de tener las mismas vulnerabilidades de los trabajadores informales, asumen el riesgo económico de su micro emprendimiento, si bien de escasa dimensión, es riesgo al fin de alto impacto negativo entre personas tan vulnerable. Veamos por localidad:

### **Artigas**

Como surge de las entrevistas, hay una fuerte asociación de los asentamientos con el curso del Río Cuareim. Ello deriva en la presencia de ladrilleros, lavadores de arena y pedregullo; y en general trabajadores que hacen materia prima para la construcción. Otra característica, fundamentalmente en el trabajo femenino, es la presencia de Servicio Doméstico, como alternativa laboral. También vemos la presencia de personas que se dedican al contrabando de escala doméstica, esto es con mercadería perteneciente a la canasta básica. Esto obedece a otro fenómeno que es la presencia de la frontera. Esta característica, fluctúa al impase de los fenómenos cambiarios de los países limítrofes. Pero también genera la característica social de tener un trabajo que se realiza al margen de las normas jurídicas.

La históricamente comentada “cultura de frontera”, tiene en esa característica, la vulneración permanente de normas de conducta, un factor de cultura, que nutre determinada concepción de vida y convivencia.

También se advierte en Artigas la explotación de los montes para la venta de leña, y la presencia de varios vecinos con caballos, en un precario, pero constante sistema de flete con tracción a sangre. Quizá ello convive con los ladrilleros y afines; además de los leñeros. La presencia de caballos, también favorece a quienes se dedica a su comercialización. Es probable que exista por un lado una oferta de equinos viejos, y la demanda de nuevos ejemplares para el trabajo de tiro. Ello hace que haya gente que también interceda en la comercialización. Se nota además la presencia de personas que trabajan como peones rurales, o como precarios en diversas instituciones.

### **Bella Unión**

No podemos dejar de mencionar, que los asentamientos de la localidad de Bella Unión son en puridad los lugares donde la extrema pobreza y la marginación social mostró la dureza más aguda. Allí se radican los peores índices del desarrollo humano, alimentado además por transitar por décadas de exclusión extrema.

Ello impacta directamente en las capacidades laborales que los habitantes pueden ofrecer en el mercado de trabajo. Se signa además por una casi exclusiva (y a veces excluyente) dedicación a la caña de azúcar. Esa tarea es estacional, zafral, muy demandante en proceso de cosecha, pero deja al descubierto al trabajador el resto del tiempo. De las entrevistas surge que se advierten ciertas oportunidades en el rubro de albañilería u otros trabajos rurales. Quizá la nota es que ante la presencia de emprendimientos de gran porte como generadores de mano de obra, los zafrales pueden ser beneficiario del subsidio por desempleo. Ello le otorga una ventaja, en tanto pueden percibir prestaciones mientras no tienen trabajo. De forma negativa, no puede dejarse de mencionar que se practica un "sedentarismo" laboral que no contribuye con la cultura del trabajo, pero lo importante es que protege al trabajador.

## Salto

Aquí los problemas laborales, o las características de esas dificultades en el marco de los habitantes de asentamientos, recobran señas similares a las abordadas. Básicamente responden a una demanda que se expresa a través de la matriz productiva del departamento. En síntesis mayoritariamente son la mano de obra de la producción que rodea al espacio urbano: citrus y horti-fruticultura. Debemos tener presente la existencia de grandes emprendimientos industriales en citrus, arándanos, olivos y horticultura. Ello hace que si bien estamos en presencia de trabajos zafrales y estacionales, la existencia de industrias de porte, de alguna manera se garantiza que al momento de la zafra, la convocatoria a trabajar tenga cierta seguridad. El problema es que la situación del clima, los precios de los productos, la coyuntura internacional de su inserción, los valores de comercialización, impactan directamente sobre la duración de la zafra, el monto de los jornales, y la cantidad de mano de obra demandada. Es decir, la zafra siempre se produce laboralmente, pero su intensidad en términos de relaciones laborales varía notoriamente.

Esas variaciones son las que impactan en las poblaciones de los asentamientos, allí es donde se sufre la precariedad y la inestabilidad del trabajo zafrales. Ello se traduce en cantidad de días de la zafra y la cantidad del jornal abonado; que se regula a oferta y demanda. En ocasiones por un tanto, por lo que el changador asume también el riesgo de los precios que el mercado maneja. Lo que se aprecia en este tipo de tareas, y con la presencia de grandes emprendimientos en la cosecha, se asegura el traslado de los trabajadores a las chacras, generalmente en condiciones aceptables.

## **Paysandú**

En esta localidad, los asentamientos deben analizarse considerando por un lado su localización en cercanías de cursos hídricos; y por otro, su antigüedad pues son probablemente los asentamientos de obreros más viejos que responden a una ciudad de fuerte matriz obrera, víctima primaria de la crisis industrial de los 90. Aquí vemos la presencia mayoritariamente de cuentapropistas, trabajadores que su alternativa laboral fue básicamente la iniciación micro emprendimientos, vinculados a la cría de animales de granja. También surgen ladrilleros y afines por el lavado de arena y pedregullo. Se nota también la presencia de zafrales de citrus, aunque en menor medida que en Salto. Surge aquí también la presencia de recicladores; pero en todos los casos, la presencia del cuentapropismo, hace más dependiente a la persona del lugar del asentamiento y condiciona naturalmente la relocalización.

En definitiva: hay inevitablemente una estigmatización de estos pobladores. Su gran mayoría tiene como medio de vida, las tareas más sacrificadas, las condiciones menos beneficiosas y las peores remuneraciones. Ello claramente condiciona su permanencia en el asentamiento. Es evidente que el logro de bienestar social y humano de estos sectores pasa necesariamente por una mejora en sus condiciones materiales de vida.

### **d) Características materiales de la vivienda y condiciones de Habitabilidad**

En esta dimensión se analizará lo que se denomina la habitabilidad de la vivienda. Según destaca el Reporte Social 2015 *"esta puede analizarse en relación a tres grandes dimensiones: la materialidad (materiales de construcción y conservación), la relación entre el espacio habitable y los requerimientos del hogar y el acceso a los servicios"* (Reporte social 2015).

Se destacan como prioritarias las mismas basadas en la aceptación de la literatura especializada en el tema y en los requisitos mínimos que se plantean en la normativa legal uruguaya. Se establecen condiciones de habitabilidad vinculadas a las características materiales de la vivienda y su funcionalidad, a la cantidad mínima de dormitorios que debe tener una vivienda en función de la cantidad de personas que en ella viven, y a los servicios básicos a los que debe acceder (saneamiento, agua potable y energía eléctrica) (Idem).

El análisis se hará teniendo en cuenta además, dos períodos de tiempo en la vida del asentamiento. Uno en el período de instalación de los asentamientos, por otro lado dichas características luego de instalados en el entendido que las mismas cambian, si bien mantienen la condición de precariedad se producen cambios que hacen a la mejora de la vivienda y condiciones de habitabilidad. Se plantearán también las principales opiniones respecto del acceso a los materiales para la construcción, esto es las formas en que se hacen de los mismos (compras, donación, etc).

### **La materialidad de la vivienda**

Es importante destacar en este punto que las condiciones materiales de las viviendas en los asentamientos son altamente precarias en todas las localidades estudiadas. En cuanto a los principales materiales utilizados para la construcción de la misma, estos varían en las distintas ciudades analizadas pero sin observarse grandes diferencias, están muy relacionadas con los materiales disponibles en la zona que son los que predominan en cada caso y con la etapa de vida del asentamiento. En este sentido en todos los casos cuanto más nuevo en el tiempo más precarios los materiales con los que se construyen. Esto es, en un primer momento y como para asegurar el espacio físico se arman con palos, nilón y madera, pasando luego a otros materiales (mejores) una vez establecidos.

En el proceso de instalación del asentamiento en todas las localidades estudiadas la construcción es extremadamente precaria. Luego de un tiempo de asentados en el lugar y cuando se sienten más seguros y tienen *“cierta tranquilidad de que no los van a sacar del terreno”*, empiezan a mejorar las condiciones de la vivienda en la medida de sus posibilidades económicas. En este sentido la diferencia más importante se observa en el caso de Artigas. En esta ciudad y debido a que un número importante de los habitantes de los asentamientos se dedican a la elaboración de ladrillo artesanal, se destaca que en menos tiempo pasan a construir con este material. Sumado a esto tienen la ventaja de tener el acceso a los materiales a menor costo (cemento, cerámicas, etc) del lado brasilero lo que favorece el acceso a materiales más duraderos. La madera la cortan en los montes ya que también es una actividad a la que se dedican. Por lo tanto casi inmediatamente de instalados empiezan a construir con los materiales mencionados. *“Como el ladrillo lo producen mucho en los asentamientos hacen sus casas de ladrillo de mala calidad pero de ladrillo o bloque”*.

En el resto de las localidades el comportamiento y las características son similares. *“Madera al arranque sobre todo tapas eucaliptus y nylon. Después con el tiempo va cambiando, empiezan con el material, el piso de hormigón, ladrillo, ventanas”* (Ref.3 Salto). Las casas en general son muy precarias pero hay una tendencia a ir mejorándolas con el paso del tiempo, agregando ventanas, pisos, cambiando algunos materiales por otros de mejor calidad.

El caso de Bella Unión tal vez sea el más crítico en cuanto a la calidad de las viviendas en los asentamientos. Si bien la lógica es la misma que en las demás localidades, de ir mejorando con el tiempo, *“se ven condiciones muy malas de habitabilidad, pésimos materiales, sin piso ni ventanas; consiguen mucho los materiales y en los casos de gente que hace muchos años están asentados en un lugar, hay mejores viviendas algunas de ladrillo o bloques pero muy precarias y son las menos”* (Ref.3 Bella Unión). Se destaca por parte de los entrevistados que el tema del acceso a la vivienda digna en esta localidad es muy complejo

y está estrechamente relacionado con el mercado, la falta de mano de obra y la zafralidad de éste. Esta problemática hace mucho más grave el problema ya que es una constante que los pobladores de la zona deban deshacerse de sus pertenencias para poder alimentarse y subsistir en los meses en que están sin trabajo.

### **La relación entre el espacio habitable y los requerimientos del hogar**

Esta dimensión hace referencia específicamente y como ya se mencionó al comienzo, a la relación entre la cantidad mínima de habitaciones para dormir y la cantidad de integrantes del hogar. *“El hacinamiento es una dimensión de la habitabilidad de la vivienda, ya que hace referencia a la posibilidad de los hogares de contar con suficientes espacios que permitan la privacidad y el desarrollo de las actividades cotidianas de todos sus miembros”* (Reporte Social 2015: 95).

En todas las localidades estudiadas, el hacinamiento es una constante; en general se trata de construcciones precarias y pequeñas en las que habitan varias personas, en muchos casos en un solo ambiente que hace las veces de cocina, dormitorio y baño. Familias numerosas que se encuentran viviendo en condiciones de hacinamiento y en viviendas con alta precariedad y muy pequeñas, con pocas o inexistentes divisiones internas. En un número importante de ellas no cuentan con baño dentro del hogar. Esta situación de hacinamiento acarrea otras problemáticas psicosociales importantes, por lo que el problema de la precariedad de la vivienda no se agota ahí, no es solo un problema habitacional, más bien todo lo contrario.

En el caso de Paysandú hay entrevistados que destacan en algunos casos situaciones de maltrato, abuso, violencia y explotación sexual entre otras en algunos asentamientos de la ciudad. *“Hacinamiento, emergencia habitacional como piso de tierra, material de desecho en techo y paredes y todo lo que significa la convivencia en esas situaciones. Maltrato abusos consumo de sustancia, violencia, explotación sexual de niños y adolescentes, etc.”* (Ref.2 Paysandú).

## El acceso a los servicios

En cuanto al acceso a los servicios básicos a los que hace referencia en esta dimensión el reporte social (acceso a la electricidad el agua potable y al saneamiento), en la mayoría de los casos no cuentan con ellos, no al menos en forma regularizada. El agua potable es a lo que más acceso formal tienen porque OSE instala canillas en los asentamientos y de ahí cada vecino va a buscar el agua con baldes o conexiones precarias por fuera de las viviendas. De todas formas, en ningún caso, tienen acceso al agua potable corriente dentro del hogar, servicio considerado fundamental.

Respecto del acceso a la luz eléctrica, en la mayoría de los asentamientos en todas las localidades analizadas se destaca que se cuelgan de las líneas de UTE para acceder al mismo. Esto implica un grado de riesgo muy alto para quien lo hace y para los habitantes del lugar ya que en muchos casos los cables cuelgan casi a la altura de una persona promedio. Además dentro del hogar las instalaciones también son muy precarias lo cual es un factor de riesgo importante para los integrantes del mismo, sobre todo y muy especialmente niños.

Otro tema no menor es el acceso al saneamiento, en la gran mayoría de los asentamientos irregulares estudiados, no existe este servicio. Se utilizan pozos negros, pozos hechos por los propios habitantes y de maneras muy precarias, y en lugares no adecuados. En muchos de ellos, transitan entre el agua servida o incluso hacen sus necesidades y tiran el desecho para los espacios comunes. *“Las que están mejores, tienen chapa de zinc el techo, no tienen piso, no tienen baño muchas, hacen sus necesidades y tiran para un costado”* (Ref.1 Bella Unión).

El acceso al saneamiento inadecuado es la problemática de mayor relevancia a nivel país. Según el reporte social 2015 en Uruguay el 6,2% de los hogares tiene saneamiento inadecuado (Reporte social 2015). *“El tema de la evacuación es muy importante ya que no tienen red de saneamiento por lo que viven en el medio de las aguas servidas”* (Ref.2 Bella Unión).

Si tenemos en cuenta que son familias que acceden al agua corriente en el hogar con bidones o baldes, que el acceso a la electricidad en el mismo es muy precaria o no acceden y que no cuentan con redes de saneamiento adecuado, estamos ante un número importante de familias que viven en condiciones de salubridad e higiene de alta vulnerabilidad, expuestos a contraer enfermedades constantemente.

En cuanto a las formas en las que acceden a los materiales para la construcción de las viviendas en todas las localidades se destaca que hay diferentes medios de acceso a los mismos predominando la compra o las redes solidarias entre los vecinos.

*Mucha compra, la mayoría tiene laburo zafral pero tienen y van comprando de a poco* (Ref.3 Salto).

*Algo compran, algo manguean, algo requechan de otros; ahí hay sistemas solidarios fuertes, uno cambia unas chapas y se las da a otro que las use* (Ref.3 Artigas).

*En general lo consiguen a través de redes, conocidos, tienen muchas redes razón por la que llegan en la mayoría de los casos a vivir al asentamiento* (Ref.2 Paysandú).

Los entrevistados en todas las localidades destacan la importante presencia de redes entre vecinos y entre asentamientos, las mismas no son sólo aprovechadas para hacerse de los materiales sino también para conseguir lugares para instalarse.

*De la Intendencia se daban cortes de rancho. Algunos han construido de material con el tiempo que al parecer ven que no los van a sacar (Ref.5 Salto).*

*Cuando los asentamientos se arman incentivados por punteros políticos, mucha cosa salía de la Intendencia mismo. Cortes de ranchos, chapas, el comité de emergencia, también les daba materiales en el período anterior (Ref.3 Salto).*

*Los materiales en general los consiguen, a otros los compran los que tienen años van mejorando sus viviendas de a poquito, hay una cabeza de mejorar la calidad de vida en ese sentido (Ref.2 Bella Unión).*

Si bien la principal forma en la que la mayoría accede a los materiales es la compra, se destaca en todas las localidades que hay quienes logran acceder a los mismos a través de las Intendencias o punteros políticos vinculados a ellas, sobre todo en épocas electorales.

### **e) Movilidad poblacional y configuración de la ciudad**

Desde esta dimensión de análisis se procuran comprender las relaciones que se producen entre las migraciones de personas, las causas de las mismas, así como la resultante socio-espacial de tales procesos en los asentamientos irregulares, entendido como categoría particular de hábitat humano.

Cobra valor la consideración de esta problemática por la recurrente la mención de los entrevistados a la movilidad poblacional como una característica propia de los asentamientos, la cual se identifica tanto al momento de su formación, como en etapas posteriores ya con un mayor grado de consolidación del mismo. La consideración de este punto es un tema crucial para el diseño de políticas e intervenciones en materia habitacional porque los procesos de ocupación de tierras, desplazamientos y migraciones constantes, cuestionan

los tiempos y las estrategias que habitualmente maneja el Estado para atender estas situaciones. La dinámica de tales procesos parece no ir acompasada a la elaboración de diagnósticos y a la capacidad de dar respuestas y demanda una adaptación constante de las modalidades de intervención.

En el diálogo con los referentes institucionales, surgen muchos factores que podrían ser, aún sin proponérselo, facilitadores de estos procesos de movilidad, los cuales se presentan a continuación.

1. La inexistencia de **políticas de ordenamiento territorial** firmes, concebidas como estrategias integrales que incorporen todas las dimensiones de la problemática, abre un campo de oportunidad para la toma de tierras y muestra la ineficacia para establecer un uso racional del suelo -en términos de racionalidad ambiental anteriormente mencionada- frente a las diversas modalidades de ocupación. En este sentido, son múltiples las referencias de los entrevistados a la acción tardía, la falta de protocolos claros de actuación ante ocupaciones y las dificultades para la resignificación de áreas liberadas, que otorga facilidades de acceder a la tierra por medio de las ocupaciones. Dentro de la consideración de las deficiencias en términos del ordenamiento del territorio, es significativa la mención de los entrevistados en casi todos los casos, a la ausencia de cartera de tierras como aspecto destacado.

2. El **sentido de la oportunidad** que está presente fundamentalmente en el momento de la ocupación y de acuerdo a los actores considerados y a sus intereses particulares, tiene diferentes connotaciones según el caso. Para algunos operadores movidos por un fin económico, esta situación es vista como un negocio, el cual se inicia con la ocupación y continúa posteriormente con la comercialización del terreno obtenido o las mejoras realizadas, iniciando un verdadero mercado informal. Esta práctica a la vez, va generando otros actores subsidiarios que ingresan a este mercado, incentivando los procesos de movilidad. Otros sectores en cambio, aunque motorizados también por la oportunidad que abre la posibilidad de acceso a la tierra, se asientan movidos por la necesidad de satisfacer necesidades propias y no por la obtención de un plusvalor derivado directamente de esa ocupación.

3. Las **expectativas de mejoramiento** que se generan por la intervención del Estado en la mejora del hábitat, mediante sus diferentes programas de respuesta a la demanda habitacional, sea luego de realizadas esas mejoras, en la etapa de desarrollo, o simplemente a partir del anuncio público de una intervención futura. Son significativas en este sentido, las referencias de los entrevistados a las ocupaciones que se producen en terrenos adyacentes a los barrios que fueron o serán intervenidos principalmente por el programa PIAI; tal es el caso de Antena 35 en Paysandú, Barrio Artigas en Salto, Las Láminas en Bella Unión o Cerro del Ejido en Artigas, entre otros.

4. La **facilidad para la construcción de la vivienda**, asociado a una relativa facilidad para acceder a la tierra, se advierte también como un factor que viabiliza las nuevas implantaciones y los corrimientos de población. Los materiales para levantar la casa se obtienen por donaciones, de particulares o del propio Estado o por la compra de los mismos a bajo precio.

5. La **precarización laboral** a la que está sometida en general la población de los asentamientos, que lleva a desplegar diversas estrategias con el fin de alcanzar los medios de vida para sustentarse, es otro aspecto que está presente en los desplazamientos. Si bien es notorio el predominio de fuentes laborales relacionados a las zafrales, en este punto, conviene hacer la distinción entre los casos que los medios de sustento son independientes del lugar de implantación, de aquellos en los cuales estos dos componentes son indisolubles. En el primer grupo, se cuentan los casos en los cuales la principal fuente de ingresos se produce por el trabajo en changas de diversos tipos. Esta inestabilidad laboral asociada a la necesidad de búsqueda constante de medios de sustento se traduce en un alto nivel de desplazamientos. En el segundo grupo en tanto, se identifican aquellos casos en los que la ubicación de la vivienda está condicionada por la actividad laboral y por tanto se establece un arraigo que carga de sentido al territorio ocupado. En ellos aparece la cría de animales, la fabricación de ladrillos, el trabajo en los montes ribereños o el contrabando como situación particular para el caso de Artigas.

En estos casos el proceso es inverso al de la movilidad, generándose por el contrario una mayor estabilidad en el lugar de residencia. Tal es el caso del barrio La Chapita en Paysandú o los asentamientos ubicados en la costa del río Cuareim en Artigas. Esta referencia territorial, explica la movilidad que se produce por el retorno a los asentamientos a pesar de la aplicación de programas de realojos de zonas con inadecuada habitabilidad o luego de crecidas de cursos de agua.

6. La **amplia cobertura de servicios** que en general tienen las áreas urbanas de las ciudades analizadas puede también actuar a favor de la movilidad. De las entrevistas se desprende que en la mayoría de los casos -son muy pocos los que no cumplen esta condición- los asentamientos se generan en proximidad de servicios sociales (centros CAIF, escuelas, policlínicas) y servicios urbanos (energía eléctrica, agua potable) aunque en estos últimos, el acceso a los mismos está condicionado a la acción expresa de los organismos involucrados o a la conexión clandestina por parte de los propios vecinos. Esta red de servicios distribuida de forma más o menos equilibrada en el territorio, así como otras prestaciones sociales cuya asignación no está asociada a un lugar geográfico, hace que las condiciones de vida en este sentido sean similares en cualquiera de los asentamientos y por tanto no sea éste un factor diferencial que defina la preferencia de uno sobre otro y la permanencia de la población en un lugar determinado. Como contracara de la misma dimensión de análisis, las carencias de servicios que sufren los asentamientos irregulares, fundamentalmente la falta de redes de saneamiento, de sistemas de evacuación de aguas pluviales, de una caminería adecuada entre otros, de la misma manera igualan aunque negativamente las condiciones generales de los barrios considerados.

7. Las **redes de solidaridad** así como el **vínculo afectivo** (de parentesco) que sustentan la implantación de población nueva es un factor identificado por todas las instituciones y puede por diferentes motivos, actuar como un promotor de las migraciones. Con la llegada de nuevos ocupantes, muchas veces generada por la presencia previa de familiares o allegados en el barrio, se van conformando redes de contención para acoger a los recién llegados.

A partir de la activación del capital social acumulado se va generando la inclusión de los mismos, mediante la posibilidad de acceso a la tierra y a la vivienda en un primer momento y a las fuentes laborales posteriormente. Se produce la agregación de parejas jóvenes que generalmente construyen una casa en el terreno de sus padres. Este aspecto es compartido en forma casi unánime por todos los entrevistados. Merece una mención expresa el trabajo realizado en el Barrio La Chapita de Paysandú por Jimena Nin y Eduardo Lanzieri y citado por uno de los entrevistados de ese departamento, en el cual se cuantifica esta situación. En ese caso, el 50 % de la población asentada, son hijos de ocupantes del propio asentamiento que fueron sumándose a la vivienda original.

### **f) Respuestas institucionales en materia habitacional**

Un aspecto central en el que indagó el estudio refiere a las respuestas institucionales que se ejecutan en el territorio, es decir, en las políticas sociales de vivienda, entendidas como el conjunto de acciones y principios mediante los cuales el Estado organiza y orienta su intervención en materia de bienestar social (ADELANTADO, 2009). En este sentido, el interés se centró en conocer cuatro aspectos fundamentales: el diseño de las políticas, las políticas que se ejecutan en el territorio, la participación de la población beneficiaria en las políticas, y finalmente la evaluación de las políticas desarrolladas.

### **El diseño de las respuestas habitacionales**

Antes de ahondar en qué respuestas se están dando actualmente a las necesidades habitacionales que presentan los asentamientos irregulares, se pretendió conocer qué percepciones tienen los actores vinculados a la ejecución de políticas de vivienda, sobre su diseño y la concepción de la problemática que se realiza desde los propios territorios, en el entendido de que las soluciones que se generan están estrechamente vinculadas a las definiciones de los problemas (SUBIRATS, 1994).

Al respecto, en Salto entienden que pensar políticas de vivienda implica hacerlo vinculado a los procesos de ordenamiento territorial, contemplando la existencia de servicios en el territorio, así como a la pluralidad de situaciones de los sujetos respecto a sus capacidades de pago.

*Hay que ver primero el tema de ordenamiento territorial. Me parece que hay que integrar a la gente y aprovechar lugares donde hay servicios que es más barato. Al pensar una política de vivienda hay que mezclar y saber que hay un porcentaje de gente que no va a poder pagar y que igual tiene que acceder a ella... (Ref.1 Salto).*

No obstante ello, en general se trata de programas fuertemente focalizados en la población que no tiene posibilidades de acceder a una vivienda decorosa por sus propios medios, asentada en forma ilegal y no planificada en terrenos públicos o privados, y en el caso de Artigas y Paysandú, ubicados en zonas inundables (en su gran mayoría), cuya situación de precariedad habitacional se origina principalmente en la década de los 90, producto de la crisis económica y social que fue consolidando los cinturones de pobreza en las periferias de la ciudad.

Tal como plantea el diseño de los programas seleccionados, en todos los casos los criterios de selección incluyen la ausencia de recursos materiales y económicos para el acceso a una vivienda, variando las formas de ingreso al mismo. Es decir, mientras en el caso del PMB y MEVIR (en Bella Unión), el criterio es fuertemente territorial, en el caso del Plan Juntos (exceptuando Bella Unión) y de los programas ejecutados por los respectivos gobiernos departamentales que no implican realojos, el ingreso al programa se realiza por una selección individualizada en función de la situación de emergencia habitacional de la familia.

*En Plan Juntos, en el PIAI de Las Láminas, y en parte MEVIR, fueron realojos... otra parte de MEVIR fue selección de gente que tenía una emergencia habitacional, y estas últimas -las ejecutadas por la IDA en el último tramo del período anterior- hicieron un llamado, la gente se presentaba y se estudiaba la situación de cada persona, muchos de estos accedieron por sorteos y otros de forma dirigida; básicamente fueron esas las modalidades, por realojo y emergencia habitacional (Ref. 3 Bella Unión).*

Por otra parte, cabe mencionar el funcionamiento de espacios interinstitucionales como ámbito de pienso para respuestas habitacionales. Para Bella Unión, Paysandú y Salto las Mesas de Políticas Sociales (MIPS) creadas por el Ministerio de Desarrollo Social, son las que aparecen en algunos de los departamentos estudiados como el espacio de "pienso" a nivel local sobre las respuestas institucionales ante las necesidades, destacando que si bien los logros son limitados se consigue reflexionar sobre el tema y concretar algunas acciones.

*Desde la MIPS se viene trabajando el tema, uno de los objetivos es el tema de la relocalización y los pasos que se den (Ref.1 Paysandú)*

*Trabajamos en la Mesa, aisladamente no. Se interviene en el marco de la MIPS (Ref.4 Salto)*

Mientras que en Artigas capital la articulación interinstitucional parece no estar presente con el énfasis que se coloca en los demás territorios: *"No ha habido una política que permita el intercambio interinstitucional y el trabajo en conjunto que facilite y ahorre recursos y esfuerzo"* (Ref.1 Artigas).

Si bien los entrevistados no se han explayado en la descripción de estos trabajos articulados interinstitucionalmente, parece ser un espacio donde los actores presentes en el territorio pretenden colocar el tema en agenda, y coordinar entre ellos.

Las bondades de estos espacios cuando funcionan adecuadamente, cuando tiene la capacidad de administrar y ejecutar, radican justamente por un lado en que los problemas de índole social pasan a tornarse problemas públicos, y por otro, trasciende las miradas sectoriales, dando lugar a la intersectorialidad, aspecto clave en la definición de políticas públicas. Esto permitiría priorizar y mejorar las intervenciones.

### **Líneas de trabajo desarrolladas como respuestas a las necesidades habitacionales**

Respecto a las políticas que se han implementado y/o que se están implementando en el territorio como respuestas a la demanda habitacional de los asentamientos, los actores identifican el siguiente conjunto de programas: Mejoramiento Barrial – PIAI, Plan Juntos, Canasta de materiales del MIDES y de la DINAVI, Realojos, Lotes con servicios, Vivienda Digna, Plan Juntos, Autoconstrucción, tal como se puede observar en el cuadro siguiente:

	Programas identificados por los entrevistados para población de los Asentamientos
Artigas	Canasta de materiales-MIDES PIAI – PMB DINAVI Lotes con Servicios
Bella Unión	PIAI - PMB Lotes con servicios MEVIR
Salto	Plan Juntos Canasta de materiales- MIDES Vivienda Digna (IDS – DINAVI) PIAI - PMB
Paysandú	PIAI - PMB Plan Juntos Programa de IDP – DINAVI: relocalizaciones DINAVI (Mitigaciones Programas Prioritarios)

*Fuente: elaboración propia en base a entrevistas 2015*

Más allá de la valoración y evaluación del programa, en todos los discursos aparece como una de las respuestas más directamente asociadas al abordaje “pretendidamente integral” de los asentamientos, el trabajo realizado por el programa PIAI, actualmente PMB.

*Mejoramiento barrial del PIAI es lo que se está haciendo en este momento en Las Láminas, era lo que faltaba, después lotes con servicios, en el barrio sur hay 40 lotes y una extensión de 34 en otro barrio (Ref.1 Bella Unión).*

*La crisis de La Chapita está vinculado a la contaminación por cromo (...) con ese discurso se fue y se fue realojando a 20 familias (...) a partir de 2012 se empezaron a hacer diferentes ofertas a las familias, pero aún no se ha terminado con esas relocalizaciones. Integración de las familias a otros lugares, autoconstrucción, compra etc. dependiendo de cada caso (Ref.4 Paysandú).*

Sin embargo, de la misma forma en que el PIAI es mencionado como una de las respuestas más directas al abordaje de la problemática, aparece en los discursos como uno de los programas que genera mayor diversidad de opiniones y contradicciones: por un lado se percibe como una política que involucra a sus beneficiarios, y por otro, se le asigna como principal debilidad el hecho de que promueve beneficiarios “pasivos”.

*La gran crítica al PIAI es que la barra se acostumbra un poco a que te den, y sé que si me meto en un asentamiento no me sacan. Entonces a veces fracasa por eso, porque si los sacan y los ubican en otros lugares, indirectamente favorece que haya asentamientos porque saben que van a llegar y van a dar solución después, entonces nos metemos pedimos y va a haber respuesta” (Ref.3 Artigas).*

Algunos discursos hablan de la necesidad de pensar el tratamiento de la problemática y el diseño de la intervención en forma interinstitucional, señalando las dificultades y limitaciones que ello puede implicar ante la ausencia de actores claves:

*(En el PIAI) Se trabajaría junto con otras instituciones como siempre, se pretende que la Intendencia aporte los terrenos, el MVOTMA la plata, etc. Plan Juntos también está trabajando pero no hay mucho (...) En este último período (2010 – 2015) se perdió mucho la vinculación que se tenía (Ref.4 Paysandú).*

Por otro lado, otro grupo de actores entrevistados plantean que no hay respuestas en el territorio que atiendan a la población que vive en asentamientos, al tiempo que destacan en forma casi unánime, la necesidad de concebir las políticas de vivienda como políticas de Estado integradas al desarrollo del territorio.

*No hay programa específico que ataquen a este tipo de población (...) hay poca respuesta para este tipo de población (Ref.4 Bella Unión).*

*Habría que tener políticas de Estado que trasciendan las administraciones y ser fuerte. Nunca se logra liberar zonas importantes (Ref.1 Paysandú).*

*Se está haciendo poco y nada, es la gran diferencia de trabajar con planificación y políticas a salir a gritos. Y es lo que se está haciendo. Es muy dinámica la vida de la gente frente a la lentitud del Estado (Ref.2 Artigas).*

## **Participación de la población beneficiaria en las políticas sociales de vivienda**

En un escenario donde parece clave la participación de los beneficiarios en las diferentes etapas de la política, se pudo observar que su incorporación se concentra casi exclusivamente en la etapa de ejecución, concretamente en la construcción de las viviendas; destacando al mismo tiempo, la modalidad cooperativa como la que genera mayor nivel de involucramiento, seguida por la política del PIAI – PMB como una propuesta que procura trascender esta concepción en tanto los involucra también en la creación, organización y uso de los espacios comunes previstos en el proyecto.

*Depende la política, en Cooperativas sí participan los beneficiarios. Se logra una construcción del hábitat, de una comunidad (Ref.4 Bella Unión).*

*Sí, sí; el PIAI al menos primero organiza la gente para después trabajar en grupo (Ref.3 Artigas)*

*Depende cada caso, cuando son familias que no están en la construcción es más complicado (Ref.5 Salto).*

Las características en el acceso a la vivienda desarrolladas en los apartados anteriores suponen y generan formas de participación que en muchos casos limitan la capacidad de iniciativa y de toma de decisiones de la población beneficiaria al cumplimiento de cierto número de horas en la etapa constructiva de la vivienda o al pago de una cuota.

*-en el caso del Plan Juntos- son viviendas 100 % subsidiadas, la gente no tiene que pagar por la vivienda que hace, que vive... lo único que se le pedía como contrapartida a la gente es que fuera a trabajar en la construcción*

*de su vivienda, igualmente, era complicado; -en el caso de MEVIR-, la gente tiene que pagar, es una cuota baja y tiene diferentes planes...lo que sí tienen que pagar son los servicios que son tarifas sociales bajas (Ref. 3 Bella Unión).*

No obstante ello y a pesar de las limitaciones que la efectivización de la participación presenta, los entrevistados destacan que su centralidad en el diseño de los programas aparece por primera vez como requisito de su instrumentación, en este período, formando parte del marco institucional desde el que se promueve el desarrollo humano y social de las familias y de la comunidad en la que se despliegan.

*La idea es que la gente trabaje en la construcción de su vivienda a través de la ayuda mutua (...) en el marco del programa se trataba de generar otras actividades, actividades comunitarias, diferentes tipo de capacitaciones, de formación, conmemoración de días, jornadas para los gurises, jornadas para hacer beneficios para comprar algunas cosas (...) se insistía y se pedía que todos participen no solo de la obra sino de todo lo que se generaba en torno a la obra. A su vez también se promovía que todos los integrantes, por ejemplo se inscribieran y participaran de programas del Estado, del MIDES, de INEFOP (...) el programa ser como una pista de aterrizaje para otros programas (Ref.3 Bella Unión).*

Otro componente que aparece fuertemente asociado a la participación (e igualmente costoso de lograr y hasta percibido por algunos como “sobrevalorado”), es la promoción de la acción colectiva y organizada de las familias en torno a diversas necesidades.

*Lo otro que se pedía era una organización o una auto organización de los vecinos, la formación de una comisión...que ellos tuviesen sus propias asambleas, sus propias decisiones que excedieran a la obra, pero era muy difícil despegar el barrio de la obra ya que toda la vida el barrio era la obra,*

*entonces no generaba ningún proceso autónomo de la obra... En realidad hay cuestiones que son del barrio que se pueden gestionar por sí solos, por ellos mismos, el Plan Juntos no va a estar siempre (...). Se intentaba generar un proceso participativo más allá de la obra...que sabemos que cuesta... la gente se junta cuando tiene un necesidad sentida hasta que logra el objetivo y después sigue en la búsqueda de otro objetivo (...). El proceso del barrio mismo ha sido así, tiene períodos de ascenso y descenso (...). Bella Unión tiene esa característica, ante cualquier cosa te genera una organización o para gestionar algo (Ref.3 Bella Unión).*

*Que se pueda hablar de participación, apareció algo en los programas de realojo (...) y tiene un componente de participación de la gente pero mínimo, mínimo (...) Implica tareas ejecución de obra, horas de trabajo, algo de gestión, pero muy trabajoso, es una participación sacada a tirabuzón. Muy complejo muy difícil mover a la gente, la gente "no" (...) Creo que está sobre-evaluado inclusive el término participación contrastando con la realidad (...) En principio parecía que era una novedad si se quiere, porque en la etapa anterior había sido cero la participación y ahora apareció como un componente nuevo, pero yo creo que es más teórico (Ref.2 Artigas).*

En términos generales y más allá del énfasis colocado por los distintos actores, podemos decir que la participación de los beneficiarios en las diferentes etapas de la política no sólo es clave para incrementar su sentido de pertenencia, sino que también es fundamental para conocer aspectos sociales y culturales que la política debe contemplar, y reconfigurarse en cada territorio, para tener éxito. Ahora bien, las herramientas y los mecanismos que desde cada programa se habiliten y/o promuevan para hacerlo, dependen directamente de la forma en que la problemática es entendida y por tanto abordada, desde las distintas esferas del Estado.

## Evaluaciones sobre las políticas de vivienda ejecutadas

De acuerdo con los discursos de los entrevistados, no todas las políticas son evaluadas, asimismo, en Bella Unión, donde el proceso desarrollado en barrio Las Láminas se ha evaluado, más allá de reconocer como beneficioso el acceso a la vivienda, se han observado impactos en los hábitos de los beneficiarios. *“Para Las Láminas sí hemos hecho un tipo de evaluación interna, y hay cambios muchos, en la familia, en los hábitos muchos más allá de la calidad de la vivienda”* (Ref.2 Bella Unión).

Algunas evaluaciones –en Bella Unión y Artigas– se realizan en función de la cantidad de viviendas que se han podido generar en el último quinquenio, así como la implementación de nuevas políticas que han logrado incorporar otros sectores de la sociedad. Asimismo, cabe decir que en el proceso evaluativo se reconoce la falta de cartera de tierras, lo que podría favorecer el desarrollo de la autoconstrucción.

*Ha sido positiva en este último quinquenio. Han tenido un importante impacto la solución habitacional que se ha dado, 200 y pico en Las Láminas, Barrio Sur 80, MEVIR que reconstruyó casi todo barrio Las Piedras, Plan Juntos 36 familias* (Ref.1 Bella Unión).

*Se ha incrementado el abanico de opciones eso es muy positivo, se ha llegado a población que antes no accedía a los programas, se atiende a mayor cantidad de demandas. Una de las carencias es el tema de la cartera de tierras para poder llevar a cabo algunas demandas como lo de autoconstrucción en terrenos públicos* (Ref.3 Paysandú).

La valoración del PIAI muestra percepciones distintas en los departamentos relevados, en el caso de Salto se considera que ha sido buena, en la medida que ha incorporado aspectos de ordenamiento territorial, no así en Artigas, donde se entiende que la política tal como está pensada y ejecutada estimula prácticas de asentamientos.

*PIAI-PMB Barrio Artigas creo que es de los mejores, es más de ordenamiento del territorio (Ref.5 Salto).*

*Sí hay, han sido positivos en general, la gran crítica al PIAI es la barra se acostumbra un poco a que te den y sé que si me meto en un asentamiento y no me sacan. Entonces un poco a veces fracasa por eso, porque si los sacan y los ubican en otros lugares. Indirectamente favorece que haya asentamientos (Ref.3 Artigas).*

Interesados en la evaluación, se preguntó si se conocían evaluaciones realizadas por otras instituciones, obteniéndose escasas respuestas al respecto, pues los entrevistados no dieron cuenta de ello y se centraron (sin demasiada precisión) en conocimientos sobre ejecuciones (en curso y las más recientes) de otros planes y programas.

*MVOTMA, préstamos para vivienda económica (...) en un momento de cooperativas de viviendas pero está parado por el tema del terreno (...). Después está el tema de lotes con servicios (Ref.1 Bella Unión).*

*Ahora esta medio trancado todo, lo que se está haciendo es en 6 de mayo 20 o 30 viviendas. PIAI está con el mejoramiento barrial de Las Láminas, el Plan Juntos está en un impase. También se ha hecho mucha cosa por MEVIR en la vuelta esto ha sido importante, CAINSA, CALPICA y todos los alrededores (Ref.3 Bella Unión).*

Para el caso de Paysandú son pocos los actores que enuncian el conocimiento de políticas en el territorio: *"(Del Juntos) se han hecho 63 primero y ahora se están haciendo 100 más por este sistema. Plan Juntos (regularización de asentamientos), PIAI en áreas no inundables, y la Intendencia de Paysandú están trabajando en el tema"* (Ref.3 Paysandú).

A modo de reflexión, podemos decir que si bien la evaluación es una etapa relevante de las políticas, en raras ocasiones es concebida como tal en las prácticas mencionadas por los entrevistados. En este sentido, entendemos que no debería quedar relegada pues al decir de Amparán (1995), la evaluación brinda una interpretación o calificación a la política pública que puede traducirse en valores (importancia, calidad, cantidad, utilidad, justicia, eficacia). En base a esto se pueden determinar las características, identificar los méritos y los desaciertos de una política. Por otra parte, cuando la evaluación se realiza durante el proceso de ejecución, permite ajustar la intervención, racionalizar recursos así como darle transparencia a los procesos de implementación de la política.

### **g) La idea de Ciudad y de Hábitat en las intervenciones**

Tal como se mencionara anteriormente, en todos los casos se señala la preocupación por incluir -con diferentes énfasis según el caso- criterios de ordenamiento territorial en el diseño e implementación de los programas públicos de vivienda. Esto da cuenta de un reconocimiento de los gobiernos departamentales como responsables de la gestión del territorio y encargado de establecer las pautas de desarrollo del mismo en todas sus dimensiones a través de sus oficinas técnicas correspondientes. Los referentes del MVOTMA, del PIAI y del Plan Juntos consultados, coinciden en la necesidad de trabajar en coordinación con las Intendencias a los efectos de seguir los lineamientos planteados, aunque también se menciona la dificultad de acompasar los tiempos de la planificación con los de la emergencia habitacional, *"por un lado marcha el plan de ordenamiento territorial de una forma, a un ritmo, a una velocidad y por otro lado los planes de vivienda"* (Artigas).

Frente al problema de relacionar planificación con acciones en el corto plazo, referentes de los tres departamentos señalan la existencia de algunos criterios básicos de ordenamiento como la determinación de áreas inundables o áreas contaminadas, ya sea para la elaboración de proyectos de realojos para la población afectada, como para la delimitación de zonas de exclusión para la construcción de viviendas.

En todos los programas se expresa la voluntad de promover la valorización de la ciudad como ámbito de integración social, de equidad en el acceso a los servicios y a los beneficios de la vida ciudadana.

Teniendo en cuenta zonas inundables, espacios consolidados desde el punto de vista de infraestructura donde se vuelve más efectivo el acceso al programa de vivienda, a la vivienda y al acceso de servicios, el acceso a la escuela, el acceso al centro, el acceso a actividades ciudadanas: *"si querés fortalecer ciudadanía lo hacés desde la ciudad"*.

Sin embargo, por diferentes motivos, esta idea no ha podido plasmarse con fuerza. La dificultad para acceder a tierras con buenas condiciones urbanas es un punto de conflicto para la implementación de los programas de vivienda, lo que reduce la posibilidad de concretar una inclusión real de la población beneficiaria de estos programas en la ciudad consolidada.

*Es muy difícil poder construir, incluso está re-complicado ya que había unos cuantos proyectos de vivienda de cooperativas por ayuda mutua y no han podido hacerlos porque no hay servicios disponibles en los terrenos que hay disponibles; hay terrenos pero no hay servicios entonces no se puede construir nada, eso es una traba grande"* (Ref.1 Bella Unión).

*La tierra es limitada (...)* Los terrenos que van quedando están lejos (Ref.1 Salto)

En tal sentido, es recurrente la mención de los entrevistados, a una necesaria expansión de la ciudad para conseguir suelo apto a costos razonables. A pesar de contar entre sus objetivos la voluntad de integrar las nuevas intervenciones en la trama urbana existente, los proyectos plantean siempre la consolidación de periferias, limitando la posibilidad de intervenir en contextos urbanos consolidados, por lo que desde esta perspectiva la expansión urbana parece inevitable.

En el caso del PMB, esta situación está planteada desde sus principios de trabajo en tanto su actuación consolida áreas precarizadas con ubicaciones poco favorables; en las propuestas desarrolladas por el Plan Juntos, porque la tierra disponible se encuentra generalmente en zonas de baja urbanidad.

En situación similar se encuentran los programas promovidos por el MVOTMA, tanto en el caso de las iniciativas individuales de autoconstrucción, los que *“siguen la lógica natural de la ciudad”* (Ref.2 Artigas), como en los proyectos colectivos, articulados con los gobiernos departamentales. En relación al primero de los casos, tal como indica uno de los entrevistados, *“es a propuesta de la gente la ubicación del terreno”*, por lo que el Estado no tiene posibilidad de intervenir en la implantación. Queda de manifiesto que los diferentes programas no han explorado la posibilidad de proponer proyectos de reurbanización que procuren el reciclaje de la ciudad existente para enlentecer la expansión urbana. Si bien no se trata de procesos simples, en el marco jurídico de Ordenamiento Territorial se explicitan instrumentos para acceder a terrenos en la ciudad, que habiliten a desarrollar transformaciones más profundas para superar la histórica relación centro-periferia que se presenta cuando se trata de programas sociales de vivienda.

En suma, se puede decir que más allá de la intencionalidad que refleja la intervención territorial actual de superar concepciones asociadas a que *“los pobres van lejos”*, la ausencia de criterios ordenadores institucionalizados que permitan repensar y/o consolidar la trama urbana existente, sumado a un discurso fuertemente instalado en las autoridades y referentes institucionales de que *“no hay tierra”*, han propiciado la expansión de la ciudad basada en lógicas de ocupación y conquista más que de desarrollo sustentable.

Por otra parte, haciendo referencia a la noción de **Hábitat** aunque todos los programas y organismos consideran la dimensión del hábitat como una línea de trabajo prioritaria, los discursos de los entrevistados revelan en todos los casos, la mirada parcial del problema.

En ninguno de los programas considerados puede asegurarse que el Hábitat haya sido abordado de forma integral, es decir, entendido como el espacio transformado por el hombre para satisfacer sus necesidades, lo que incluye la vivienda como elemento fundamental, así como el entorno urbano donde se inserta. En tal sentido y en lo que refiere a la región norte del país, las acciones desarrolladas por estos programas apuntan con mayor énfasis, solamente a uno de estos dos niveles: la solución habitacional en algunos o el ámbito barrial en otros.

En el caso del PMB-PIAI las acciones están dirigidas a la mejora del Hábitat fundamentalmente en lo que refiere a la construcción de la infraestructura de base y al espacio público. De la opinión de los entrevistados que estuvieron vinculados directa o indirectamente al programa, se desprende que el mismo ha llevado adelante las mayores intervenciones a nivel de mejoramiento del entorno urbano, "el PIAI es uno de los proyectos que más trabaja en el espacio público, o invierte porque es una forma de prevenir nuevos asentamientos" (Ref.1 Salto), mientras que la construcción de viviendas no fue significativa. Si bien se incluye el aporte de soluciones habitacionales, las mismas representan un componente menor en el total de las inversiones y su realización está restringida solamente a casos particulares previstos por el programa. Podría afirmarse que la construcción de viviendas no es un eje de trabajo prioritario del programa.

Se menciona como un hecho significativo, las modificaciones que se implementaron a partir del año 2008 con el otorgamiento del nuevo préstamo del BID para la continuidad del PIAI. *"Al principio era muy centralizado y ahora el PMB establece más una atención al área generalizada entonces integra más, pensándolo en términos de hábitat" (Ref.1 Paysandú); "se dio un carácter muy social también entonces se mezcló con otros programas" (Ref.3 Bella Unión), "por eso ya no es más PIAI, es Programa de Mejoramiento de Barrios, busca la integración barrial, porque el asentamiento no está aislado, forma parte de un barrio" (Ref.1 Salto).*

Desde ese momento, el programa ahora denominado PMB, flexibilizó sus criterios de intervención, incorporando en sus proyectos una mayor sensibilidad por la dimensión social. Pasó de realizar acciones fundamentalmente sobre el entorno físico, en un área de intervención muy rígida, a pensar una mayor integración entre el área del asentamiento regularizado y su entorno urbano inmediato. Este cambio en el diseño del programa procuró superar algunas contradicciones identificadas en proyectos anteriores, en las que las condiciones urbanas que alcanzaban los barrios anteriormente informales, luego de las obras de mejora superaban ampliamente a las de los barrios formales adyacentes.

*Le dabas vivienda a la gente, mejorabas las calles, pero de la gente que vivía en el asentamiento, la persona que vivía enfrente que era un privado, que de repente en su vida compró el terrenito y había hecho una pieza y un baño, a ese no. Pasaba a cambiarse los roles, a ser el necesitado el que está en terreno privado, porque al otro le estabas dando todo (Ref.1 Salto).*

Por otra parte, la experiencia de los realojos de las zonas inundables realizada en la ciudad de Artigas, es destacada por los referentes en tanto significó un cambio en la modalidad de intervención que incorpora la planificación del territorio como un elemento innovador y de suma relevancia para el desarrollo de la ciudad.

*En el caso de Artigas... desde el año 59 se ha estado haciendo vivienda para inundados y la cantidad de gente en zonas inundables sigue siendo la misma. Entonces en este último ensayo de realojo se cambió la pisada. Y a partir de ahora, -se visualiza- la gran diferencia de trabajar con planificación y trabajar en agudo cuando se produce la inundación. Planificando, se puede desalojar toda una zona uniforme, que después se haga controlable, que se pueda llevar adelante una resignificación de esa zona inundable (Ref. 2 Artigas).*

No obstante estos aspectos que también son valorados por los entrevistados en Paysandú, ponen en cuestión la consolidación del proceso de apropiación o resignificación posterior al realojo por parte de aquellas familias que continúan residiendo en zonas linderas a los espacios liberados. En este sentido un entrevistado destaca que si bien “las familias no han vuelto, tenemos problema con la resignificación del espacio, porque se hizo una plaza pero hoy día está abandonada prácticamente” (Ref. 4 Paysandú).

En el caso del Plan Juntos por el contrario, se hace un énfasis mayor en la vivienda en desmedro de la calidad del entorno urbano, concretándose sus intervenciones en proyectos tanto colectivos como individuales, que dan cuenta de una práctica que apunta más a revertir situaciones críticas que a la mejora del espacio colectivo, siendo esta práctica, coherente con los principios de atención a la emergencia que le dan origen.

*En el programa del Plan Juntos, en un primer momento lo que siempre se planteó fue hacer las casas, hacer el hábitat, o sea el compromiso del programa de vivienda era hacer la vivienda y construir el hábitat de inmediato de las casas, después toda la otra parte le tocaba a la Intendencia o municipio toda la parte de luz, basura y otros servicios del cuidado del espacio público (Ref.3 Bella Unión).*

Magri (2013) señala que el Plan Juntos (en sus orígenes) “si bien aporta una solución inmediata, no tiene por sí mismo potencia transformadora para el desarrollo social, necesitando ser parte de un plan más amplio, integrándose a la arquitectura estatal, lugar de resguardo de prácticas y controles a través de la institucionalización”, transitando un camino paralelo a la estructura del Estado. Cabe señalar que en el marco institucional de la actual administración (2015-2020), el Plan forma parte de la estructura organizativa del MVOTMA, teniendo como principal cometido la atención de las familias en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, beneficiarias de los programas denominados prioritarios (Uruguay Crecer Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red).

En los emprendimientos desarrollados por el MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Vivienda, ocurre algo similar respecto a la atención de la demanda habitacional de estos sectores. Los programas de viviendas gestionados desde los gobiernos departamentales, en tanto esta actividad no se incluye entre sus cometidos, siempre están sujetos al financiamiento del Ministerio. La principal contribución de las Intendencias en estos proyectos consiste en el aporte de la tierra, el trabajo de los equipos técnicos multidisciplinarios que elaboran el proyecto, los funcionarios y equipos que llevan adelante la construcción de las viviendas y el entorno inmediato, así como las gestiones y la logística asociada a ello. *“Cuando la Intendencia ejecuta un proyecto con el Ministerio, que es convenio con Ministerio, el proyecto lo presenta la Intendencia, o sea, plantea dónde, cómo, qué tipo de vivienda”* (Ref.1 Salto).

En el período considerado, los recursos provinieron casi exclusivamente del Ministerio de Vivienda, además del aporte realizado desde el Plan Juntos, que tal como mencionáramos líneas arriba, se desarrolla órgano independiente de financiamiento, por fuera de la institucionalidad instalada hasta ese momento.

## **h) Rol del Estado**

En el año 2005, cuando la izquierda asume el gobierno nacional, el discurso político se basó en una fuerte preocupación por reajustar las políticas sociales, imprimiéndoles una orientación universalista e integral, articulada con acciones focalizadas en la atención de las situaciones sociales de “emergencia social”. Según este discurso, el principal cambio radica en asumir que los ciudadanos y ciudadanas no son objetos de la compasión ni de la asistencia pública sino sujetos de derechos. En este nuevo escenario se reposiciona el papel del Estado como agente de protección social en la organización, producción y provisión de servicios en áreas tales como educación, salud, trabajo y vivienda.

En general, si bien los entrevistados destacan el mayor involucramiento del Estado en la provisión de recursos para la atención de la demanda habitacional, sostienen su ausencia en aspectos centrales que constituyen la consolidación del proceso de ciudadanía que se desarrolla con la vivienda pero no se reduce a ella. En este sentido señalan las carencias significativas en término de controles y de seguimiento una vez finalizada la obra.

*Ha sido un rol muy activo –en relación al Estado– en la construcción de viviendas y en la inversión que ha hecho en términos de todo lo que genera la vivienda...contratar albañiles, máquinas, materiales, contratar técnicos, que no es barato pero... capaz una de las cuestiones a mejorar es que ha apostado mucho en la fase de la construcción y una vez construida la vivienda no es tan fuerte la presencia del Estado o directamente no está ... estaría bueno que el Estado tuviese una participación activa para seguir cuidando el entorno, para generar comunidad o continuar generando comunidad (...) La gente tiene la casa pero sigue teniendo problemas de trabajo, dificultades de alimentación, dificultades en la crianza de los hijos, ... la gente queda con una casa que en parte le cambia la vida porque pasan de vivir en casas construidas con costanero, chapa cartón, que se llueven, que viven 5 - 6 en una sola piecita... pero... no le soluciona la vida, no le soluciona lo laboral y ahí es que si se quiere hacer un programa más integral tiene que seguir habiendo una intervención porque de última, si alguien no tiene trabajo o no puede hacer una inversión a la vivienda, lo lleva a venderla o a vender de a poco las cosas (...) El Estado hizo una inversión fuerte y ahora tiene que cuidarla (Ref.3 Bella Unión).*

*El rol del Estado ha sido fundamentalmente financiador y en los 10 años fue la misma postura...la participación se limita a eso: a financiar la ejecución (Ref.1 Paysandú).*

*La vivienda no es un fin en sí mismo. Se genera el espacio físico para desarrollar en mejores condiciones las actividades de la familia –para que– a partir de la vivienda la familia pueda proyectar su vida. Eso se debe potenciar. Superar la contención y lo asistencial. Las políticas sociales no están alineadas. No se aborda de forma integral la vida de la familia...no se planifica la post obra (Ref.1 Salto).*

*No hay una oferta de tierra concreta para la población y por otro lado la falta de control es desastrosa, sobre todo de la Intendencia (Ref.2 Artigas).*

Otro aspecto que refleja esta presencia intermitente o poco clara del Estado, sobre todo de los Gobiernos Departamentales en la gestión del territorio y del desarrollo de la ciudad, tiene que ver como lo plantean los entrevistados, con el *“resurgimiento de los asentamientos con ocupación de tierras que estaban destinadas a otros programas de vivienda previstos por la Intendencia. Estas ocupaciones van contra el ordenamiento territorial y frenan la posibilidad de dar soluciones habitacionales reales y de lograr un desarrollo urbano planificado”* (Ref.1 Salto). Si bien se trata de un fenómeno complejo, es un común denominador, sobre todo en los discursos de los referentes de Artigas y Salto, la referencia a las campañas y promesas electorales como uno de los elementos centrales que ha llevado a esta explosión que no se condice con una explosión demográfica significativa.

En términos generales, se identifica una clara coincidencia en los objetivos que plantea cada programa respecto a la necesidad de recuperar el concepto de ciudad y hábitat como ámbito de intervención, en el cual la vivienda es un componente fundamental pero no el único. En todos los casos además se asume que las políticas deben incluir también la dimensión social, entendiendo que la mejora del espacio físico es importante, aunque no suficiente para lograr la inclusión y el desarrollo integral de las personas. Estas concepciones convergentes generan buenas condiciones para pensar el perfeccionamiento de los diferentes programas y sus articulaciones, proceso que aún con dificultades, parece estar transitando el Estado en los últimos diez años.

Por un lado la urgencia y por otro las propias prácticas instaladas parecen estar cuestionando la posibilidad de pensar las políticas de vivienda en términos de desarrollo territorial. El surgimiento del Plan Juntos es una muestra significativa de esta situación. No obstante las dificultades que ha tenido fundamentalmente por la falta de institucionalidad, cabe señalar como logro del programa, la atención a las situaciones críticas que requieren intervenciones en lo inmediato. Sin embargo, las acciones en el corto plazo, no deberían convertirse en excusa para evadir los mecanismos del Estado así como la planificación y la gestión sustentable del territorio, sino por el contrario, el desafío podría estar planteado en como acompañar los tiempos de la planificación a la urgencia o dicho de otro modo, como incorporar la urgencia en el marco de la planificación del territorio.

Asimismo y sin perjuicio de las notables transformaciones que ha logrado el PMB en contextos muy precarizados, cabría profundizar, si las acciones que desarrolla el programa realmente operan en la inclusión socio-urbana de la población, o si las mismas tienden a consolidar situaciones de fragmentación, tal como se plantea en el diagnóstico del MVOTMA, generan “tejidos residenciales homogéneamente pobres, lo que potencia la ya presente dinámica de fragmentación socio-urbana” (Plan Quinquenal 2010-2014, MVOTMA).

Por otra parte, cuando las acciones se han llevado adelante desde cada programa de forma aislada, se hace evidente la dificultad para abordar la integralidad de la problemática habitacional. En las intervenciones que se logró la articulación de diferentes programas y/u organismos (PIAI, realojos del MVOTMA, iniciativa departamentales, MEC, Universidad), los resultados fueron positivos, lográndose superar las visiones y acciones fragmentadas. Tales son los casos de Cerro del Ejido en Artigas o Curupí en Paysandú.

Esta modalidad de trabajo, caracterizada por el esfuerzo conjunto, parece marcar un buen camino para el diseño de una política pública en la materia, que superando las iniciativas individuales y asociaciones eventuales, adquiera la institucionalidad necesaria para tener estabilidad y sostenibilidad. En este sentido, el rol de los gobiernos departamentales, en tanto articuladores y ordenadores del territorio, es fundamental.

#### **IV. MÁS QUE CONCLUSIONES, ALGUNAS REFLEXIONES...**

En cuanto a las características generales de los asentamientos en la región estudiada se puede decir que su formación viene de los años sesenta y en algunos casos años anteriores, donde la precariedad habitacional es solo una de las problemáticas que presentan sus pobladores ya que también viven situaciones de precariedad laboral con empleos de baja categoría, mal pagos y muchas veces en negro, en otros casos pequeños emprendimientos o changas asociadas al sistema de producción de cada zona (criaderos de chanchos, trabajos con carros, venta de leña, ladrilleros, entre otras), asentados en muchos casos, en zonas inundables y/o contaminadas (principalmente en Artigas y Paysandú).

Entre las consideraciones más relevantes que destacan los entrevistados, se señala la ausencia de un abordaje integral de la problemática, así como de un análisis multidimensional de la situación de los asentamientos irregulares existentes en la región; se percibe un importante desconocimiento entre las acciones de los distintos actores e instituciones involucradas en la política de vivienda así como un abordaje de la problemática reducido a la construcción de la vivienda habiendo un vacío importante en la etapa post-construcción.

Por otra parte, se destaca la idea de que se actúa con posterioridad a la ocupación de los terrenos, poniendo de manifiesto la debilidad o casi nulidad de políticas preventivas así como también de una política de resignificación de los espacios públicos desocupados por los realojos, razón por la cual se vuelven a instalar nuevos asentamientos, reproduciéndose un círculo vicioso. Finalmente, más allá de la particularidad de cada departamento, ningún discurso menciona la realidad de los asentamientos ubicados en los poblados del Interior de cada uno de ellos, ni de los viejos “pueblos de ratas” que han ido desapareciendo en el proceso migratorio.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y CITADA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2000). *La hechura de las Políticas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México. ISBN 968-842-990-2, pp. 5-89.

AMPARÁN, J. (1995). *Gestión y Políticas Públicas*, Vol. IV, N°1, México.

ANTEPROYECTO sobre Inmuebles Abandonados (2013) elaborado por la Comisión designada por el Consejo de Facultad de Derecho en el marco del Convenio suscrito con MEVIR. Comisión integrada por Arturo Yglesias, Rafael Biurrun, Jorge Rodríguez Russo y Claudia Diotti y dirigida por el Profesor Yglesias.

ARLAS, José y TARIGO, Enrique (1974). *Nuevo régimen legal de los arrendamientos y desalojos urbanos*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

BARREIRO, Fernando y REBOLLO, Eduardo, compiladores (2009). *Descentralización y desarrollo local en el Uruguay. Elementos para promover un debate político*. Grupo de Desarrollo Local del Uruguay.

BERRUETA, Guillermy GROLERO, Mario (1977). *La nueva Ley de Arrendamientos*, Acali Editorial, Montevideo.

BORJA, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid.

BOZZANO, Horacio (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

BPS (2016). Recuperado en: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/11655/1/53.-tercer-trimestre.pdf>. 10/12/2016.

CAFFERA, Gerardo (2007). "*Una concepción discursiva del contrato. La teoría del contrato de Derecho Privado y la ética discursiva de Apel y Habermas*", Revista Jurídica de Regional Norte, Año 3, N° 3, Editorial Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

CAGNONI, José Aníbal (1977). "*Vivienda y Urbanismo*", en Revista Uruguaya de Derecho Administrativo, N° 2 Vol. 1, Montevideo.

CALVO, Roberto y CIATTI, Alessandro (2014). *Diritto Privato*, Zanichelli editore, Bologna.

CARBONNIER, Jean (1962). *Droit Civil. Tomo II, Les Biens et les Obligations*. Presses Universitaires de France, París.

CARRETERO SÁNCHEZ, Santiago (1994). *La Propiedad. Bases sociológicas en la sociedad postindustrial*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

COLINA GAREA, Rafael (2006). "*Algunas consideraciones sobre la defensa de la centralidad de la persona y de la autonomía privada en el moderno concepto de Derecho Civil*", Anuario da Facultade de Direito da Universidade da Coruña, N° 10, pp. 217-250.

CORBOZ, André (2004) *El territorio como palimpsesto*. En Àngel Martín Ramos (ed.) *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*, Ediciones UPC, Barcelona, España.

DE CORES, Carlos (2015). *Pasado, presente y futuro de la Teoría General del Contrato*, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

DE FARIA BERALDO, Leonardo (2011). *Função social do Contrato. Contributo para a construção de uma nova teoria*, Editora Del Rey, Belo Horizonte.

DÍEZ-PICAZO, Luis (1996). *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, Vol. 1, Editorial Civitas, Madrid.

DUGUIT, León (1920). *Las transformaciones generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón*, Librería Francisco Beltrán, Madrid, segunda edición. Traducción de Carlos G. Posada.

ESQUIROL, Jorge L. (2011). "O Direito fracassado da America Latina", p. 440 y ss., en *Direito e Interpretação. Racionalidades e Instituições*, organizadores Ronaldo Porto Macedo Jr. y Catarina Helena Cortada Barbieri, Editorial Saraiva, Sao Paulo.

FERNANDEZ, Roberto. (2000). *La ciudad verde. Teoría de la Gestión Ambiental Urbana*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

FILGUEIRA, Fernando y FILGUEIRA, Carlos (1994). *El largo adiós al país modelo: Políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay*, Ed. Arca, Montevideo.

FOUCAULT, Michel (2006). *Seguridad, Territorio, Población*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

FRANZONI, Massimo (2013). "Il contratto nel mercato globale", *Rivista Contratto e Impresa*, Nº 1, gennaio-febbraio, Cedam, Padova.

GAMARRA, Jorge (1987). *Tratado de Derecho Civil Uruguayo*, Tomo I, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

GROSSI, Paolo (2010). *De la Codificación a la Globalización del Derecho*, Editorial Aranzadi, Pamplona. Traducción y notas de Rafael García Pérez.

HARRIS, Marvin (1988). *Introducción a la Antropología General*, Ed. Alianza Universidad, Madrid.

HARVEY, David (2013). *Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Ediciones Akal, Madrid. Traducción de Juanmari Madariaga.

HINESTROSA, Fernando (2005). *Apuntes de Derecho Romano*, Bienes, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

IRTI, Natalino (2011). *Diritto senza verità*, Laterza editori, Roma-Bari.

--- (1992). *La Edad de la Descodificación*, José María Bosch editor, Barcelona, 1992. Traducción de Luis Rojo Ajuria.

--- (1990). *La cultura del Diritto Civile*, Utet, Torino.

KOOLHAAS, Rem (2006). *La ciudad genérica*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

LEFF, Enrique (2004). *Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, Siglo XXI Editores, México D.F.

--- (1994). *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Siglo XXI Editores, México D.F.

LÓPEZ y LÓPEZ, Ángel (2012). *Fundamentos de Derecho Civil. Doctrinas generales y bases constitucionales*, Tirant lo Blanch, Valencia.

LORENZETTI, Ricardo (2001). *Tratado de los Contratos. Parte General*, Editorial Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

LORENZO, Alejandra (2014). "Arrendamiento: ¿una forma de satisfacer el derecho a la vivienda?", pp. 201-208, en *Derecho a la Vivienda. Enfoque Jurídico y otras miradas disciplinarias*, trabajo de la REAHVI, VV. AA., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

MAGRI, Altaïr (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*, Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR). Montevideo.

MENGUER, Anton (1898). *El Derecho Civil y los pobres*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid. Traducción de Adolfo Posada.

MIDAGLIA, Carmen y CASTILLO, Marcelo (2010). "El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo". Ponencia presentada en 3er Congreso Ciencia Política. ICP – Udelar. Montevideo, Uruguay.

MIDES (2015). *Reporte Social. Principales características del Uruguay social*. MIDES – OPP Presidencia. AGEV. Uruguay.

MIDES (2013). *Reporte Social. Principales características del Uruguay social*. MIDES – OPP Presidencia. AGEV. Uruguay. ISBN: 978-9974-8368-1-5

MOLLA, Roque (2007). "Arrendamientos Rurales", en Revista de la Asociación de Escribanos del Uruguay, T. 93, Ns. 7-12, Montevideo, julio a diciembre de 2007, pp. 193-197.

MVOTMA (2016a). *Vivienda Rural*. Recuperado en: <http://www.mvotma.gub.uy/tu-vivienda/construir/vivienda-rural.html>. 25/07/2016.

MVOTMA (2016b). *Compra de Vivienda Usada*. Recuperado en: <http://www.mvotma.gub.uy/tu-vivienda/comprar/compra-de-vivienda-usada.html>. 25/07/2016

MVOTMA (2016c). *Plan Quinquenal de Vivienda 2015 - 2019*. Recuperado en: [http://www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN\\_QUINQUENAL\\_DE\\_VIVIENDA\\_2015\\_2019.pdf](http://www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf). 25/07/2016

MVOTMA *Plan Quinquenal 2010 - 2014*. Recuperado en: [http://www.mevir.org.uy/images/transparencia/Doc\\_estrategicos/plan\\_quinquenal\\_vivienda.pdf](http://www.mevir.org.uy/images/transparencia/Doc_estrategicos/plan_quinquenal_vivienda.pdf). 25/07/2016.

MVOTMA. *Plan Quinquenal 2004 - 2009*. Recuperado en: <http://www.fecovi.coop/documentos/documentos/PlanQuinquenal20052009.pdf>. 25/07/2016.

NAHOUM, Benjamín (2014). "*Las Cooperativas de Ayuda Mutua uruguayas: claves de una experiencia sostenible*", en *Derecho a la Vivienda. Enfoque Jurídico y otras miradas disciplinarias*, REAHVI, VV. AA., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, pp. 187-200.

ORTÍN, Juan (2010). "*La perspectiva cultural en el análisis y la intervención territorial*" en *Globalización y perspectivas de la intervención regional*. Pedro Sánchez Vera y Alberto Riella (Eds.) Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones. España, pp.75-102.

PASQUALE, María Florencia (2014). "*La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica*", *Historia Constitucional*, N° 15, 2014, pp. 93-111. Recuperado en: <http://www.historiaconstitucional.com>

PEIRANO FACIO, Jorge (1951). *Nuestra Legislación de Desalojos*, Barreiro y Ramos, Montevideo.

PEIRANO FACIO, Jorge y ORDOQUI, Gustavo (1997). *Contratos*, Tomo II, Editorial del Foro, Montevideo.

PLAN JUNTOS (2016). *Plan JUNTOS*. Recuperado en: <http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan26/06/16>

PMB - PIAI Unidad de evaluación y monitoreo. *Informe Técnico: relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y vivienda a partir del Censo de Población y Vivienda 2011*. Recuperado en: [http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informe\\_asentamientos\\_censo\\_2011\\_19-10-2012.pdf](http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informe_asentamientos_censo_2011_19-10-2012.pdf). 26/06/2016

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS (2016). Consultado el 26/06/2016. E[http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informe\\_anual\\_pnud\\_2014-proyecto\\_uru\\_09\\_001.pdf](http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informe_anual_pnud_2014-proyecto_uru_09_001.pdf)

RED DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, HÁBITAT Y VIVIENDA- REAHVI (2008). *Producción Familiar Intergeneracional e Informal de Vivienda*, Di Paula, Jorge y Romero Gorski, Sonia (ed.), López, María Noel, Picción, Alicia y Recalde, Sharon (comp.), Montevideo, FARQ.

REPORTE URUGUAY SOCIAL (2015). Presidencia de la República. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Ministerio de Desarrollo Social.

RESCIGNO, Pietro (2015). "*Sistema de la propiedad y de los derechos reales*", Boletín de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Año IV, N° 6, noviembre-diciembre 2015, Lima, Perú, pp. 41-46. Traducción de Carlos Agurto y Sonia Quequejana.

RISSO FERRAND, Martín (2008). *Algunas Garantías Básicas de los Derechos Humanos*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

--- (2006). *Derecho Constitucional*, Tomo I, segunda edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

RODRÍGUEZ RUSSO, Jorge (2014). "*Código Civil y dispersión legislativa. Algunas consideraciones en torno al Derecho Civil uruguayo*", Rassegna di Diritto Civile, N° 3/2014, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 850-889.

--- (2008). *La Interpretación del contrato*, segunda edición ampliada, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

--- (1998). "En torno a la tipificación de arrendamiento de cosas y comodato", Anuario de Derecho Civil Uruguayo, T. XXXVIII, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, pp. 637-649.

ROMERO, Sonia (2008). "La vivienda como lugar antropológico". En: Jorge Di Paula, Sonia Romero (comp.) Producción Familiar, Intergeneracional e Informal de Vivienda. Estudio Interdisciplinario. REAHVI. Red de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda. CSIC – Udelar. ISBN 978-9974-0-0527-3

RUEDA, Salvador (1996). *Habitabilidad y calidad de vida. En Ciudades para un futuro más sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas. Hàbitat II – Volumen primero.* MOPTMA. Madrid.

SÁNCHEZ VERA, P. (1998). *Política social y Vivienda* (Capítulo 14). En: Garcés, J. y Alemán, C. (coord.). *Política Social.* McGraw-Hill.

SANTOS BRIZ, Jaime (1963). *Derecho Económico y Derecho Civil*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.

SAVATIER, René (1948). *Les Métamorphoses économiques et sociales du Droit Civil d'aujourd'hui*, Librairie Dalloz, París.

STUCKA, Pëtr Ivanovic (1969). *La función revolucionaria del Derecho y del Estado*, Ediciones Península, Barcelona. Traducción de Juan Ramón Capella.

SUBIRATS, José (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid.

TOMÉ GÓMEZ, Miguel (2015). *Arrendamientos Urbanos y Contrato de Comodato*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, octava edición ampliada y actualizada.

VAZ FERREIRA, Carlos (1953). *Sobre la propiedad de la tierra*, Colección de Clásicos uruguayos, Vol. 6, Montevideo.

VENTURINI, Edgardo (2015). *Ambiente, sustentabilidad y turismo. La Gestión Ambiental como perspectiva para el desarrollo turístico sustentable*. Revista Pensum, Vol. 1, Núm. 1, Noviembre 2015. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, U.N.C. Córdoba.

--- (2011). *Diseño para un mundo sustentable: reflexiones teóricas y experiencias en diseño industrial*. Edición del Autor. Córdoba.

--- (2011). *Ambiente y desarrollo sustentable* (2011). En: Venturini, Edgardo (comp.) *Diseño para un mundo sustentable. Reflexiones teóricas y experiencias en Diseño Industrial*. mp). 1º ed. Córdoba: Área de Publicaciones de la Fac. de Arq UNC Fac. Arq, Urbanismo y Diseño.

WOLFF, Martin *et al* (1982). *Tratado de Derecho Civil Alemán de Enneccerus, Kipp y Wolff*, Tomo III, Vol 1, Bosch, Barcelona. Traducción de Blas Pérez González y José Alguer.

YGLESIAS, Arturo (2016). "Sobre la propiedad de la tierra", pp. 1-23. Trabajo que integra el Capítulo I de la obra en elaboración que será publicada en el presente año como Volumen Segundo del Tomo III de la Obra Derecho de las Cosas, en el marco de la DT del autor.

--- (2014). "El Hábitat, la Vivienda y su titularidad en Uruguay", en *Derecho a la Vivienda. Enfoque Jurídico y otras miradas disciplinarias*, trabajo de la REAHVI, VV. AA., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, pp. 153-167

--- (2010). *Derecho de las Cosas*. Tomo III, La Propiedad, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

--- (2000). *Derecho de las Cosas*, Tomo II, La Posesión, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

--- (1987). *Derecho a la Información*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

## REFERENCIA DE LOS AUTORES

**Jorge Rodríguez Russo** es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República (Uruguay). Profesor Agregado (Grado 4) de Derecho Privado II y III en la Facultad de Derecho en el Centro Universitario Regional del Litoral Norte. Docente en Cursos de Posgrado organizados por la Unidad de Educación Permanente y la Escuela de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Coordinador de la Facultad de Derecho en el Centro Universitario Regional del Litoral Norte. Expositor en múltiples Jornadas Académicas llevadas a cabo en Uruguay, Brasil y Argentina. Autor de cuatro libros y más de sesenta artículos publicados en Revistas especializadas de Derecho Civil de Uruguay, Argentina, Perú, España e Italia. Coordinador del Centro de Estudios de Derecho Comparado en el Mercosur (CEDECO). Miembro integrante de Comités de Arbitraje de Revistas especializadas de Uruguay y Perú. Miembro integrante de Comisiones Asesoras y Tribunales Evaluadores. Integrante de diferentes Comisiones y Órganos de Cogobierno en la Universidad de la República.

**Natalia Bisio** es Licenciada en Trabajo Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR, Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad de Gotemburgo. Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos. Es Profesora Adjunta (G° 3) del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Regional Litoral Norte. Referente local de la Licenciatura en Trabajo Social. Integrante del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE). Integrante de diferentes Comisiones y Órganos de Cogobierno en la Universidad de la República. Representante del CENUR Sede Salto en espacios interinstitucionales a nivel departamental. Ha realizado publicaciones a nivel nacional e internacional vinculadas al devenir de las políticas sociales de educación y vivienda, así como a la implementación de mecanismos de participación ciudadana y los desafíos del Trabajo Social en las políticas de protección social.

**Natalie Robaina** es Licenciada en Ciencias Sociales egresada de la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR. Candidata a Magíster por la Universidad de la República y la Universidad Complutense de Madrid. Es Coordinadora del Ciclo Inicial Optativo del Área Social del Centro Universitario Regional Litoral Norte y Profesora Asistente (G°2) del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte. Asistente Académica de la Dirección del CENUR. Integrante del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE). Integrante de diferentes Comisiones y Órganos de Cogobierno en la Universidad de la República. Ha realizado publicaciones a nivel nacional e internacional vinculadas al devenir de las políticas sociales de educación y vivienda, así como a la implementación de mecanismos de participación ciudadana y metodologías cualitativas de investigación.

**Rosmari Negrin Cabrera** es Licenciada en Ciencias Sociales egresada de la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR. Candidata a Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad de la República y la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Asistente (G°2) del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte. Integrante del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE). Integrante de diferentes Comisiones y Órganos de Cogobierno en la Universidad de la República. Ha realizado publicaciones a nivel nacional e internacional vinculadas al desarrollo rural y sus manifestaciones en el territorio.

**Juan Ferrer Pamparato** es Arquitecto egresado de la Facultad de Arquitectura – UdelaR, candidato a Magíster en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano por la Universidad Nacional de Córdoba. Es Profesor Adjunto (G°3) del Departamento Regional Norte de Arquitectura – FADU en el Centro Universitario Regional Litoral Norte y Director de Carrera de la Licenciatura en Diseño Integrado del CENUR Litoral Norte. Arquitecto de la Dirección General de Arquitectura del CENUR Litoral Norte. Participa en diversas redes de intercambio académico e integra diferentes Comisiones y Órganos de Cogobierno en la Universidad de la República. Representante del CENUR Salto en espacios interinstitucionales a nivel departamental. Ha realizado publicaciones a nivel nacional e internacional vinculadas a la gestión ambiental del territorio.

**Rogelio Texeira** es Arquitecto, candidato a Magister en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Adjunto (G°3) del Departamento Regional Norte de Arquitectura – FADU en el Centro Universitario Regional Litoral Norte) - Licenciatura en Diseño Integrado. Integrante de órganos de co-gobierno en diversos períodos. Vice-presidente de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) por el período 2015 - 2020.

**Juan Gabriel Duarte Esteves** es Doctor en Derecho, egresado de la Facultad de Derecho – UdelaR. Aspirante a docente en la Asignatura Derecho Público I (Derecho Constitucional) de la Facultad de Derecho y Docente Asistente en la asignatura Derecho, en la Licenciatura de Diseño Integrado de la Facultad de Arquitectura. Asistente Académico de la Dirección Regional y Local del CENUR Litoral Norte de la UdelaR. Integrante de diferentes Comisiones y Órganos de Cogobierno en la Universidad de la República. Es miembro de la Comisión de Legislación y Reglamento, en su calidad de Edil por el Departamento de Salto. Profesional de la Asesoría Letrada de la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande.

**Arturo Yglesias Perolo** es Escribano Público, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor Titular (Grado 5) de Derecho Privado I-VI en Régimen de Dedicación Total. Integrante de la Red de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda de la Universidad de la República (REAHVI). Autor de varios libros y un centenar de artículos publicados en Revistas especializadas de Derecho Civil de Uruguay, Argentina y Brasil. Co-fundador y Coordinador Académico del Centro de Estudios de Derecho Comparado en el Mercosur (CEDECO) con Sede en Salto. Miembro de Comisiones Asesoras y Tribunales Evaluadores. Integrante de diferentes Comisiones y Órganos de Cogobierno en la Universidad de la República.

