

Montevideo, 26-28 julio

*Área Temática:* 21. Políticas Públicas

*Título del trabajo:* Devenir de la política social de vivienda en el Uruguay frenteamplista y su materialización en la evolución del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.<sup>1</sup>

*Nombre de los Autores:* Valeria Aguilar, Florencia Núñez, Natalie Robaina, Rosmari Negrin, Natalia Bisio.

*Institución de pertenencia:* CenUR Litoral Norte - Universidad de la República del Uruguay

**Resumen:**

El presente trabajo se realiza en el marco de la línea de investigación “Políticas Sociales, bienestar y ciudadanía” llevada a cabo por investigadores del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República. Tiene como objetivo ver la concepción de las políticas de vivienda en Uruguay plasmadas en los planes quinquenales de vivienda de los últimos tres períodos de gobierno frenteamplista, poniendo especial énfasis en la evolución del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y su reconfiguración política y social bajo la denominación de Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) en el último quinquenio. En este sentido, el trabajo da cuenta de los aspectos políticos, técnicos y sociales que sustentan el diseño e implementación del programa mencionado, así como también de la concepción de vivienda y construcción de ciudad-ciudadanía que promueven en los beneficiarios y los actores vinculados a él. Las reflexiones que se

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

desarrollan surgen por un lado, de una lectura de los objetivos y las estrategias planteadas en cada plan quinquenal en relación a la vivienda y las principales problemáticas y respuestas asociadas a ella; y por otro, del análisis de la modalidad de intervención propuesta por el PIAI en sus distintas etapas, incorporando en ello, el discurso de los referentes institucionales radicados en los departamentos del norte del país vinculados a su ejecución; a saber: Gobiernos Departamentales de los seis departamentos involucrados, y las oficinas territoriales del Ministerio de Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social y Agencia Nacional de Vivienda.

## **Introducción**

Se pueden distinguir cinco grandes “ciclos” o etapas en la historia sobre la temática de la vivienda en Uruguay (Magri, 2015). En este trabajo se tomará el período comprendido desde el año 2005 hasta la fecha, que corresponde con un cambio en la orientación político administrativa del Uruguay, por tanto, la idea central es estudiar los cambios en la orientación en las políticas habitacionales.

En términos de análisis se toman como ejes los últimos tres planes quinquenales del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, donde se encuentran las orientaciones de políticas, conceptos tales como vivienda, hábitat, entorno y los enfoques que tendrán los diferentes programas, tomando el PIAI-PMB como programa específico a investigar.

La vivienda forma parte de los derechos sociales de las personas (Marshall, 1952), integra la gama de cuestiones que las políticas sociales atienden.

“Las políticas de viviendas, en términos de política social hacen referencia a los criterios distributivos con que las distintas administraciones públicas intervienen para permitir el acceso a la vivienda a quienes más dificultades tienen para ello, que en general son los sectores con menores recursos económicos” (Bisio y Robaina, 2012: 68)

La política de vivienda social está presente en los derechos sociales confirmados en la Constitución de la República, de acuerdo con Marshall (1949) si el derecho social amortigua desigualdad social, entonces, el grado de igualdad que aportaría la política social, depende de: “(...)si el subsidio se ofrece a todos o a una clase limitada; de si tiene la forma de un pago en efectivo o de un servicio; si el mínimo es alto o bajo; y de cuál sea la forma de financiación del subsidio” (1949: 327 en Magri 2015:18).

En este sentido la vivienda social necesita de una regulación específica y del Estado como garante de acceso a determinados sectores de la población mediante políticas focalizadas bajo la égida y coordinación de los ministerios competentes en este caso el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

En este trabajo de investigación se tomarán las experiencias ya concretadas y en ejecución de cinco departamentos, Artigas, Salto, Paysandú, Rio Negro, Rivera, de los cuales se entrevistó a los diferentes técnicos que trabajan en el programa y referentes institucionales vinculados a su ejecución, en el cual uno de los ejes de cuestionamiento es poder lograr identificar los cambios que le generó al Plan pasar a una órbita ministerial bajo un nuevo formato desde la perspectiva de los actores en territorio. La articulación con los actores en territorio es clave para el desarrollo de la política que determina en buena medida la integralidad global del proyecto, su ejecución y el post obra.

### **Territorios, hábitat y vivienda**

Las incorporaciones de la dimensión territorial en los enfoques de políticas sociales de vivienda se contextualizan con un carácter más sistémico en los últimos dos planes quinquenales. El territorio como espacio social, posee y genera recursos, no es un espacio físico “objetivamente existente”, sino una construcción social; es decir, es un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples actores públicos y privados.

El territorio se construye socialmente, y genera especificidades propias, se define por el barrio donde se ubica y los servicios de proximidad que posee o de los que carece. La calidad de vida de las personas depende del entorno, del acceso a los servicios y del hábitat donde viven, el cual es constituido por la vivienda y el barrio; por tanto el derecho de acceso a la vivienda, a formar parte de la ciudad va junto a los derechos de la ciudadanía.

Algunos autores resaltan el papel fundamental que desempeña la vivienda más allá de la simple provisión del techo, es decir cómo se piensa la vivienda. Moser (2005) ubica la vivienda como parte del capital físico (uno de los cinco capitales, los demás son: humano, social, natural y financiero), es un bien con un valor en el mercado y constituye el activo productivo más importante para los pobres urbanos.

Kaztman (2001), aparte de confirmar la vivienda como el activo principal en la canasta de oportunidades de las familias, identifica que los riesgos de la reproducción del hogar se identificaban con la pérdida de capital social a partir del factor vivienda y su ubicación en el sistema urbano-territorial. Existen tres dimensiones que afectan su producción y reproducción: capital individual, se pierde información y contactos y se tiene menor exposición a modelos de rol social; el capital social colectivo tiene el riesgo de declinación de las instituciones vecinales por déficits de liderazgos; y finalmente el capital ciudadano debilita el sentimiento de ciudadanía al no “compartir problemas vecinales con otras clases (segregación social) y riesgo de formación de subculturas marginales y la conformación de espacios homogéneos dentro del entramado urbano” (Kaztman, 2001: 174)

Dicho esto, es pertinente definir al Hábitat, de acuerdo al informe de Naciones Unidas, como urbanización para el desarrollo humano (Giraldo et ál., 2009) y a la vivienda como un bien complejo: cuando se adquiere además de la construcción que se va a habitar, se adquiere la posibilidad de habitar una ciudad particular (lugar particular) y una localización dentro de esa ciudad, con todos los atributos de su entorno. En este contexto, el hábitat es:

“... el lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico - funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma como los habitantes, le damos sentido a nuestro hábitat y éste, a su vez, nos lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del individuo y la sociedad; desde esta perspectiva, el hábitat no sólo referencia el lugar físico de habitación, sino que también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente sancionado e instituido. En ésta se incluyen aspectos que tienen que ver con el entorno, con elementos físicos, pero además con el acceso a servicios, con posibilidades de integración social, entre otros, constituyendo un concepto complejo que integra cuestiones materiales y simbólicas” (Reporte Social, MIDES, 2013:135).

Una política de acceso a la vivienda incluye a la ciudad como referente del entorno (PNUD-Hábitat, 2004), pensar la vivienda más allá del techo, implica tener en cuenta el medio ambiente donde está ubicada y el contexto social, político y económico que influye en la construcción y proyección de las personas que habitan y comparten ese espacio que hacen a la integralidad social, por lo cual exigen un abordaje integral.

La integralidad en las políticas de vivienda no solo debe considerar el espacio físico, en el sentido de infraestructura urbana, sino como sistema de instituciones que se

relacionan con los hogares, los individuos y tienen la capacidad de ofrecer o impedir el acceso a oportunidades relacionadas con la vivienda.

### **El Estado y su rol en las políticas habitacionales a partir de la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)**

El rol del Estado en la producción y distribución de la vivienda ha ido variando a lo largo de la historia. Los tipos de intervención, las poblaciones destinatarias y los diferentes actores que participan en la provisión de servicios que hacen a la temática de la vivienda en Uruguay han ido transformándose de acuerdo a los cambios sociales. Las modificaciones a nivel económico y la estructura interna del mismo Estado para la provisión de políticas públicas “[...] *actúan en función de la eficiencia sistémica nacional del Estado, la capacidad de este de alcanzar sus objetivos de manera satisfactoria para las mayorías ciudadanas*” (Narbondo, 2012 en Magri, 2015: 21).

La reforma liberal de 1990, modificó de manera sustancial la matriz del sector vivienda, el bienestar del siglo XX, las intervenciones de los organismos internacionales presionaron para el desmantelamiento de los bancos hipotecarios en favor de fomentar la inversión privada en la provisión de este bien (vivienda), en un ambiente desregulado. La argumentación estaba en que la ineficiencia para el manejo de las políticas públicas en el sector habitacional de los Estados latinoamericanos; “(...) *muy pocos sectores importantes de la economía han estado tan plagados de torpezas injustificadas en cuanto a política pública como el sector vivienda de los países en vías de desarrollo*” (Bertrand Renaud, 1989, en Magri2015:103).

Con las presiones de cambios que se ejercía desde los organismos de financiamiento internacional y las ideas afines al ajuste estatal que exigían a nivel interno en el país, el día 13 de marzo de 1990, el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento el proyecto de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), lo cual llevó un extenso debate parlamentario. Finalmente, el MVOTMA se crea bajo la égida de las presiones internacionales y cambia la lógica de captación de la demanda para de este modo optimizar el gasto y la inversión en este sector.

“El novel Ministerio trató de recrear el modelo de los organismos internacionales, instaurando la modalidad de políticas de vivienda basadas en la demanda, basado en la inscripción voluntaria de las familias. En contrario con la orientación que prevaleció en el sector así como también en todos los organismos latinoamericanos durante todo el siglo de modelo «a la oferta», donde el Estado ofrecía por medio de normas y políticas

el tipo, cantidad y precio de las viviendas, este modelo importado presentaba la teoría de que el Estado no podía salir a la caza de los necesitados porque tampoco tenía mecanismos para contabilizarlo” (Magri 2015:110).

Se establece un modelo racional y planificado, plasmado en los planes quinquenales de vivienda. El período 1990 a 2004 estará caracterizado por un proceso de fuerte desmonopolización del rol del Estado en materia de vivienda, la descentralización de las funciones públicas y la integración del sector privado. El MVOTMA desde su creación hasta el año 2005 va a cumplir un rol subsidiario en materia de vivienda y escasos resultados ejecutivos.

### **Plan quinquenal de vivienda 2005-2009: *De la emergencia a la reconfiguración de la política pública***

Durante 1991 a 2004 se dan sistemáticos ajustes para desmonopolizar al Estado en la temática de vivienda, abriendo la oferta al mercado, en un modelo híbrido, pero poco eficiente. El primer plan quinquenal del gobierno frenteamplista parte de una dura y fuerte crítica al accionar del MVOTMA, en la evaluación al plan anterior, es decir 2000-2004, recaen los problemas que fueron acarreado las políticas habitacionales vinculados a su mala calidad. El problema se concentra primeramente en el sub registro de la demanda y por ende en la capacidad de cubrir la oferta.

“En el período 2000-2004 la ejecución de las soluciones por programas ha determinado que el 31% de las soluciones terminadas fueran ejecutadas por MEVIR, un 23% por el BPS, un 18% por el programa de Cooperativas y un 28% por las distintas modalidades o líneas de acción que integran el programa SIAV. Números años 2000-2004. NBE y NBEM son 33% de la oferta cubierta por el Ministerio” (Plan Quinquenal 2005:19).

La producción de vivienda nueva se utilizó como solución al acceso generando procesos de segmentación socio territorial debido a las viviendas que se construían de manera privada tras la caída de la construcción Premium (grandes construcciones en el este del país). Con el fin de reorientar la economía en ese sector se apuesta a la producción de “vivienda social” haciendo una casa de dos habitaciones y un baño en un predio no mayor a 32 metros cuadrados, alejados de la ciudad donde la inexistencia de equipamiento social y acceso a los servicios básicos generaban mayor precariedad.

La situación contextual de crisis vivida en el país en el año 2002 no hizo más que agravar la situación en términos de vivienda, la exclusión y fragmentación social que se venía desarrollando ya eran fenómenos de carácter estructural. El diagnóstico con indicadores socio económicos fue clave y decisivo para generar una reconfiguración de las políticas públicas en general. Ante la compleja circunstancia opera la solución de la emergencia como prioridad nacional.

“En ese marco, desde mediados de los '60, el Uruguay da muestras de un deterioro de los niveles de participación y calidad de vida alcanzados por los sectores trabajadores, lo que afecta a una amplia mayoría de la población. Las transformaciones en el mundo del trabajo, las modificaciones en las políticas públicas y la restricción del papel del Estado en tanto garante y regulador, han permitido un aumento de la dominación bajo la forma de desempleo estructural, informalización, desprotección social y expulsión de sectores población del trabajo y del consumo” (Plan Quinquenal, 2005:67).

Ya desde 1998 la economía uruguaya cae en un gran proceso de desaceleración y recesión y como consecuencia de esto se produce la mayor crisis económica del país. Si se observan indicadores en ese momento, la caída del producto bruto interno fue de un 25%, el cual tuvo impactos sobre los niveles de pobreza de la población, explicados por los elevados niveles de desempleo. La tasa de desempleo alcanzó un 19%, aunque se da en meses posteriores un crecimiento en la economía, ese crecimiento no genera empleo, crece la informalidad del mercado de trabajo, que llegó a representar un 36,3% en 1998 y era un 40,7% en 2004.

Los ingresos medios de los hogares, caen mucho en muy poco tiempo acumulando en promedio una caída de 30% en 2004 respecto a 1999. La caída en el empleo y la disminución de los ingresos se conjugaron para incrementar los niveles de pobreza y por tanto, aumentar la demanda de servicios brindados por el Estado, ante las crecientes necesidades básicas insatisfechas.

Desde 2005 en adelante si bien los esfuerzos se concentran en la problemática de la emergencia en cuanto a políticas habitacionales, se da una reactivación del BHU y del MVOTMA mediante la DINAVI. Se instala nuevamente el tema de la vivienda como un fin social ya que constituye uno de los elementos centrales en cuanto a las necesidades que había que satisfacer. La estrategia de solución se da bajo un régimen cuasi mercado donde el Estado asume un rol regulador y distribuidor, sin monopolizar el problema de la vivienda como un fin estatal.

El escenario de desigualdades plantea un desafío a la nueva administración que ve incrementada su población objetivo que mayoritariamente se encuentra en condiciones de pobreza sumado al endeudamiento público que va a condicionar todas las acciones, ya que debe responder a la política de austeridad fiscal.

La creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) surge con fines de ordenamiento de la gestión como ente descentralizado del Estado, la ANV (co-financiado por el PNUD) se convierte en el brazo ejecutor de las políticas de Ministerio de Vivienda (bajo supervisión del Ministerio Economía Finanzas), comienza a tomar decisiones y gestiona operativamente los recursos institucionales y de los deudores que venían desde el BHU. El objetivo principal de esta nueva institución pasa a ser la planificación y ejecución de los planes de acceso a la vivienda, mientras que el MVOTMA se encargará de los programas focalizados.

Antes de comenzar el “accionar público” la nueva administración realizó ajustes generando una recomposición institucional que afectó el diseño y la orientación del sector en función del relacionamiento con los actores sociales y el mercado.

Más allá de estas modificaciones en el primer plan el tema de la vivienda no ocupó un lugar central y la reestructuración institucional no cambió la estructura básica de las prestaciones en términos de política habitacional (Magri, 2014).

### **Plan quinquenal de vivienda 2010-2014: Avances y continuidades ¿Hacia políticas integrales?**

El plan quinquenal del 2010-2015 define programas y líneas estratégicas para continuar en el proceso de integración en las políticas relacionadas a la vivienda, el hábitat, la salud, la sustentabilidad, el ambiente y la educación, en el plan de este quinquenio se marcan seis líneas estratégicas:

1. El plan nacional de relocalización en áreas sustentables
2. Rehabilitación y consolidación urbana habitacional
3. Programa de nuevas urbanizaciones
4. Política nacional de alquileres de la vivienda de interés social

5. Vivienda rural y pequeñas localidades
6. Política de incentivo a la vivienda de interés social

Se distinguen en este período dos líneas en cuanto a políticas habitacionales, por un lado MVOTMA y la ANV. Se abren nuevas formas de acceso a sectores medios mediante la vivienda de interés social, incluida en la Ley de Promoción de la Participación Privada en la vivienda de interés social (18.795). De esta manera se promueve el acceso a diferentes grupos sociales, las familias tienen opciones de elección de plan que más se ajuste al bienestar en función del ingreso, capacidad de ahorro, capacidad de compra. Para los demás sectores están las políticas focalizadas que ya tenía el MVOTMA, además se suma el Plan Juntos como una alternativa para aquellas poblaciones que quedan al margen.

El rol del Estado pasa a ser de facilitador como promotor de la participación privada, regulando mediante la creación de leyes donde se reglamenta dicha participación. De alguna manera asume algunos costos de distribución para determinados sectores sociales.

**Plan quinquenal 2015-2019: *Derecho al acceso mediante políticas habitacionales integrales***

Entre los objetivos que se propone el Plan Quinquenal 2015-2019 se encuentran:

1. Potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para la implantación de vivienda
2. Fortalecer la política de acceso a tierras con todos los servicios
3. Potenciar la articulación interinstitucional para desarrollar proyectos habitacionales integradores
4. Diseñar e implementar programas habitacionales con perspectiva de derechos que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y evitar todo tipo de discriminación
5. Consolidar la perspectiva de eficiencia energética en las políticas de vivienda y hábitat
6. Mejorar de las capacidades de gestión del MVOTMA en clave de calificación y profesionalización de sus recursos humanos para optimizar su inserción e incidencia socio territorial. La reivindicación de las políticas de corte más

integral e interinstitucional pasa a ser un elemento clave de desarrollo en este período.

La políticas de viviendas se definen como política de Estado, se establece al menos desde el discurso una serie de condiciones que una política habitacional de corte progresista debe considerar: el consenso y la participación de los actores de la sociedad, las capacidades económicas y de gestión que hay disponibles desde el Estado y la sociedad civil. También el acceso a las políticas de vivienda debe tener en cuenta las diferentes poblaciones, reconoce la vivienda como un bien de un alto costo que no todos logran acceder, pero constituye un derecho, por lo cual es necesario facilitar política de acceso a los sectores con mayor vulnerabilidad. El abordaje en este sentido responde a trabajar coordinadamente con las demás políticas sociales en este sentido porque el objetivo es el bienestar global de las personas.

Se continua con el fomento a la participación privada, ya que la misma cuenta con una valoración positiva, la producción y financiación de los sectores de mayores ingresos, pudiendo destinarse mayores fondos públicos para las poblaciones de los quintiles más bajos mediante el Fondo Nacional de Vivienda. De esta manera se logra una mayor eficiencia en la gestión del gasto público, por lo cual la apuesta sigue estando en el fomento a la participación público-privado en materia de vivienda. Se establecen estándares de calidad, la vivienda debe satisfacer las necesidades biológicas, psicológicas y sociales.

El gran enfoque de dicho plan es la integralidad en las políticas habitacionales. Se incorpora fuertemente el concepto de hábitat, donde el entorno habitacional juega un rol fundamental articulado con las prestaciones y servicios en el territorio.

Los espacios de coordinación e interacción deben ser múltiples, y la intervención apunta a una forma integral y concertada ya que no pueden ser abordados desde acciones fragmentadas del Estado. Es por esto que la inter- institucionalidad esta presente como un objetivo mas a la hora de pensar programas habitacionales, ya que la intervencion debe estar abordada desde varias perspectivas vinculada con mas de un actor institucional. Esto contribuye a lograr acciones variadas y que no se superpongan en el desarrollo de los programas en el territorio. No solo el trabajo articulado implica las instituciones vinculadas a la temática sino también actores institucionales que influyen

en la construcción de infraestructura y servicios tales como OSE, UTE, MTOP, entre otros.

### **Integralidad de las políticas sociales de vivienda: Una mirada al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares**

El escenario de expansión de asentamientos producto de los procesos de segregación socio-espacial, llevan la búsqueda de financiamientos internacionales para atender a estas poblaciones que quedaban al margen de las soluciones habitacionales clásicas, es así que en el año 1999 se firma con el BID un convenio en el cual surge el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), en el cual participa la DINAVI y las Intendencias departamentales.

El proyecto tenía como punto clave la regularización, podía accionar mediante proyectos individuales o sea la intervención en un solo asentamiento o también intervenir en áreas precarias, en tejido residencial con deficiencias. El objetivo central era la prevención de la formación de asentamientos irregulares y el fortalecimiento de la red institucional en territorio.

Las primeras experiencias de regularización se implementan conociendo sólo parcialmente los aspectos cuantitativos de la problemática en asentamientos localizados en predios de las intendencias. Posteriormente, el MVOTMA incorpora en su política a los asentamientos localizados en tierras de propiedad estatal e incluso comprando tierras afectadas por ocupaciones en predios de propiedad privada. Este programa integra el financiamiento parcial del BID para atender la problemática de la informalidad residencial de un mínimo de 10.000 familias a nivel nacional y establecer políticas de prevención de asentamientos irregulares (PQ; 2005-2009:78).

Desde el PQ 2005-2009, el objetivo general era generar una política habitacional integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores sociales más carenciados. Si bien se menciona la necesidad de políticas transversales que no solo se enfoquen en las obras físicas las experiencias concretas no mostraron avances en este sentido, o sea la implementación de una nueva política de vivienda y hábitat que progresivamente pueda dar respuesta al conjunto heterogéneo de problemas habitacionales y de política social pública.

Para dicho quinquenio se observaba que para un total de 3.241.003 habitantes (INE 2004), la población registrada en asentamientos era de 174.393. A nivel urbano crecían las periferias, pero con insuficiencia de servicios e infraestructuras. En el período de 1999 al 2007, PIAI solo logra atender el 21% de la creciente demanda.

Al año 2007 se hace una renovación del convenio, reconfigurándose como Programa de Mejoramientos de Barrios (PMB) donde se denotan los cambios por ejemplo en la concepción de vivienda, territorios, hábitat, así como también en un enfoque más integral y multidisciplinario. Dicho programa tiene como objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de la población residente en asentamientos irregulares. Asimismo, se propone dar respuesta a las principales problemáticas y necesidades del barrio y su entorno para lograr una transformación positiva del hábitat, la comunidad, las familias y las personas que allí habitan garantizando la accesibilidad al suelo urbano habitable con infraestructura, servicios sociales y urbanos adecuados, contribuyendo a la integración socio-urbana. Es una experiencia de cogestión del hábitat entre los vecinos, organizaciones sociales, Intendencia, Municipio, MVOTMA-PMB y otras instituciones que intervienen en el territorio.

El componente fuerte en la transición de PIAI- PMB es la mayor integralidad en el programa, es decir, acciones directamente orientadas a la inclusión social. Dicha integralidad tanto en el equipo multidisciplinario como en todas las etapas del programa y en la vinculación con el entorno, en la transversalización de las políticas en el territorio. Si bien la integralidad es el gran objetivo del programa, las obras físicas son el gran soporte territorial para el anclaje del programa; en la actualidad los rubros elegibles para financiamiento en los proyectos de mejoramiento de barrios son: agua potable, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, vialidad, redes de electricidad y alumbrado, realojos, baños y conexiones internas de saneamiento, protección o mejoramiento ambiental, equipamiento social y comunitario, desarrollo barrial, regularización de la propiedad y formulación del proyecto.

## **Cambios en la orientación en la política: Pasaje de PIAI a PMB**

En la comparación de ambos programas se pueden distinguir diferentes metodologías de intervención barrial y abordaje desde la reconstrucción de los actores en territorio. Para PIAI la modificación más fuerte en el barrio era la infraestructura (saneamiento, alumbrado, calles) y los demás cambios en el plano de lo físico arquitectónico, las intervenciones sociales acompañaban ese proceso de obra.

Las formas de postulación no varían demasiado, el protocolo establece que son las Intendencias quienes presentan perfiles de proyectos, luego el programa a nivel central se encarga de definir cuáles son aquellos proyectos viables para realizar.

Existen una serie de condiciones para presentar un perfil de proyecto que a priori para lo que era PIAI los barrios tenían que ser asentamientos en un terreno público con un número de habitantes mínimo. Si bien tiene PMB tiene características similares en cuanto al perfil de postulación cambia a la hora de pensar los proyectos de intervención dado que tiene que haber un proyecto social y las obras serán un soporte para esta intervención.

A nivel territorial este pasaje y cambios de orientación se resume en una mejora de lo que hay en el barrio y no generar infraestructuras nuevas y en caso que sea necesario hacerlo en una articulación inter-institucional.

Algunas de las diferencias se pueden resumir en los siguientes puntos:

### **Programa de Integración de Asentamientos Irregulares**

*Intervención en asentamientos puntuales:* Barrios puntuales, un asentamiento, no existía la posibilidad de expansión más allá de los límites del barrio

*Intervención de las Intendencias* para dar respuesta a las demandas de viviendas que no fueran financiables por PIAI a partir de la articulación con otras fuentes de financiamiento por ejemplo DINAVI en el mismo barrio.

*Mejoras “paliativas”:* Modalidad de intervención general en cuanto al mejoramiento de la vivienda. Se mejoraba la infraestructura general del barrio, pero las viviendas muchas veces no tenían condiciones de hacer uso de ellas, por ejemplo el baño y la conexión al saneamiento.

*Transferencia de la propiedad a favor de las familias de los barrios regularizados:* Previsto como etapa final del plan, pero de las experiencias relatadas pocos han logrado la obtención del título de propiedad, y muchos PIAI hoy en día se encuentran realizando el proceso de transición final para poseer el título.

### **Programa de Mejoramientos de Barrios**

*Intervención en áreas precarizadas:* Este concepto trasciende la informalidad territorial para identificar el área de intervención como un área formal precarizada que presenta núcleos de informalidad. Ejemplo: Barrio Artigas (Salto)

*Obras anticipadas:* El PMB promueve la identificación de obras anticipadas. Son aquellas que pueden desglosarse de la gran intervención física de modo de dar respuesta a demandas específicas de la población.

*Intervención en barrios no elegibles a partir de la articulación con otras fuentes de financiamiento:* Cuando en un Asentamiento Irregular existen áreas contaminadas o inundables no regularizables, el Plan Nacional de Relocalizaciones realoja a las familias asentadas en ese suelo. La financiación que aporta la DINAVI conjuntamente con las Intendencias Departamentales para la relocalización de las familias se suma al financiamiento del PMB para la regularización del resto de los lotes en una única estrategia de intervención.

*Obras de mitigación:* En las áreas de intervención se presentan situaciones familiares de alta precariedad que no pueden esperar los tiempos que demanda el proceso de formulación y ejecución del proyecto integral. Con el Plan Juntos y el Programa Cercanías del MIDES, que articula acciones con la DINAVI y a la ANV, estamos transitando el camino que nos permite atender estas situaciones. El subsidio de Alquiler que gestiona la DINAVI forma parte del grupo de respuestas disponibles para estas situaciones urgentes.

### **Agenda futura**

El alcance de los proyectos es limitado en el tiempo y tampoco atiende la totalidad de las demandas de los barrios. Los proyectos de mejoramiento barrial se proponen acompañar y apoyar a los barrios en la identificación de una agenda futura, que sin el

financiamiento del Programa, quede instalada en la comunidad permitiendo visualizar nuevos desafíos así como los posibles socios estratégicos para realizarlos.

*Financiamiento de iniciativas barriales:* Este fondo contribuye a la realización de proyectos comunitarios que fortalezcan el imaginario barrial permitiendo su proyección más allá del barrio. Ej. Experiencia “Valijas que cuentan”.

*Compra en el mercado de vivienda usada para realojos:* Cuando las familias poseen capacidades para asumir los costos de la formalidad y su opción es la ciudad formal, en convenio con la ANV el Programa, a través de la Intendencia, asesora, orienta y finalmente financia la adquisición anticipada de una vivienda en el mercado inmobiliario.

*Transferencia de la propiedad a favor de las familias de los barrios regularizados:* Concebida como proceso social cuyo objetivo es contribuir a la inclusión en la formalidad, la transferencia de la propiedad reconoce definitivamente los derechos posesorios sobre el suelo.

### **Nuevo marco normativo**

En este pasaje también se introducen nuevos marcos normativos que tienen como fin “fortalecer la sustentabilidad de los proyectos de mejoramiento barrial” (Ob.cit) como por ejemplo la Ley N° 18.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana del año 2009. Así también la Ley N° 13.803 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible promulgada en el año 2008 fortalece el rol de las Intendencias:

“Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable”(Seminario, 2015:30).

Ello promueve una nueva forma de actuación para el Programa: a partir de vigencia de esta ley, la identificación de proyectos a financiar desde el PMB deberán estar comprendidos en instrumentos de Ordenamiento Territorial lo que supone que la ciudad informal será visibilizada en los planes y formará parte de las estrategias de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Cabe destacar aquí que la formulación de estos instrumentos incorpora la participación ciudadana:

“Artículo 28: (...) “prever mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica y monitoreo ciudadano, durante el período de vigencia. Las entidades públicas responsables de la implementación y aplicación de las disposiciones de los instrumentos deberán rendir cuenta de su actividad regularmente, poniendo de manifiesto los resultados de su gestión” (...) (Ley N° 13.803 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 2008).

La Ley N° 17.930 Presupuesto Nacional, establece la incorporación del PMB al MVOTMA a partir del año 2006, lo cual de acuerdo a esto permite identificar a este programa como uno más entre aquellos que necesariamente deben interactuar en los temas de vivienda y hábitat, en el PQ le suman a sus instrumentos algunos específicos orientados a proveer suelo urbanizado y vivienda a los sectores vulnerables creando oportunidades de acceso a suelo formal. El componente de prevención presentes en el PIAI y el PMB fueron experiencias exitosas que de un modo u otro se han incorporado a las políticas de vivienda.

A lo largo de estos 17 años PMB evalúa que ha trascendido la informalidad territorial, consolidándose como un instrumento que contribuye al anclaje de todas aquellas políticas públicas cuyo objetivo es revertir los procesos de exclusión social. Producto de evaluaciones que ha realizado el propio programa se detectan sus principales problemas uno de ellos es el “excesivo énfasis en la infraestructura y falta de atención a problemas económicos y sociales”, de lo cual se concluye que no logra cumplir con el total de sus objetivos planteados,

“La mayor parte del dinero de los programas de mejoramiento y regularización de barrios van a atender los graves problemas de infraestructura de los barrios informales” Otro de los problemas identificados es el mantenimiento quien mantiene la infraestructura una vez finalizado el programa, la participación otro elemento del programa que es difícil mantener pos obra” (Seminario 2014: 69)

La participación cae cuando se logra el objetivo material, la participación tiende a ser cíclica: “Los movimientos sociales, la participación en organizaciones de la sociedad civil, tiene ciclos. Se activa dice una de las teorías cuando hay oportunidades políticas para esa movilización” (Tarrow, 1998; 96 en Seminario 2014: 70). O cuando hay algo que afecta la emoción colectiva, como una muerte en el barrio, otros manifiestan que se presta atención a factores menos estructurales (Goodwin, 2001: 243 en Seminario 2014:71)

Dentro de los problemas más territoriales, se suman el desconocimiento de las líneas programáticas, dado a que experiencias de PMB han sido pocas y con poca presencia del programa a nivel de territorio, el programa pasa a sumar fortalecimiento institucional a las Intendencias, pero se centraliza a nivel Montevideo. Los técnicos evalúan la Unidad de Coordinación del Programa débil en cuanto a presencia territorial y un factor de legitimidad en el barrio escaso, porque queda concentrado a nivel Intendencia la difusión del programa.

“(…)PMB si bien cambió la modalidad, hay más equipos en el territorio digo no hay presencia del programa en el territorio, para mí no está ¿Cómo te puedo decir? Queda el técnico en la Intendencia solo, con un respaldo de programa, que no está…” (Técnico Social, PIAI-PMB).

## **Integralidad en los procesos de intervención**

### ***Sobre el territorio y sus actores***

Este estudio se enmarca en las experiencias de PIAI y PMB de los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Río Negro, en una primera instancia se entrevistaron a los referentes institucionales del MVOTMA por departamentos, técnicos de las intendencias departamentales y técnicos que hubieran participado en las diferentes ediciones y experiencias en los territorios.

En el pasaje de PIAI a PMB una de las transformaciones que más han manifestado los técnicos y actores es el cambio de orientación de la política con un enfoque más integral, que se presenta como una plataforma para el aterrizaje de instituciones y programas al barrio. En cada departamento fueron variando en sus ediciones ya que justamente la coordinación y el trabajo interinstitucional incidieron en el grado de complejidad de las intervenciones. La capacidad de negociar y articular con otros programas del MVOTMA como por ejemplo convenios Intendencia-DINAVI, para lograr satisfacer la demanda de vivienda, reflejando a las Intendencias como el actor clave en este programa.

“(…) el diseño de la institucionalidad del Programa, sean las Intendencias Departamentales, entonces Municipales, quienes, por poseer la competencia territorial para ordenar su territorio y el conocimiento de sus comunidades, sean quienes identifican y proponen al Programa los Proyectos de Intervención a ser financiados.” (Seminario, 2015:30).

En el discurso de los actores se plasma la apertura del programa hacia enfoques más integrales de intervención de los territorios.

“La apertura, esta integralidad, una visión mucho más integral, sin bien la integralidad siempre estuvo en sus bases en sus orígenes, en la intervención no se veía reflejada, creo que PMB incluye y lo implementa, lo mantiene en el texto, pero a su vez lo puede implementar en acciones reales y eso lo hemos visto. Hoy en día la articulación entre instituciones, antes era como muy cerrado, muy acotada al existente en el territorio y el PIAI se ocupaba de todo lo demás, UTE , OSE, era todo centralizado en PIAI, ahora creo que nosotros también, los actores locales tenemos como mucho más participación, podemos acordar formas de intervención más eficientes en el territorio, más eficaces y no necesariamente pasar por este filtro que era anteriormente el PIAI, todo estaba centralizado allí, nosotros ahora tenemos como otras vías de comunicación mucho más efectivas.” (Técnica social Intendencia)

La mayor autonomía de las intendencias y la integralidad que plantea PMB para el abordaje de los territorios, es algo que los técnicos observan a la hora analizar el cambio en el programa, además se hace visible en la consideración de los espacios de intervención en la ciudad, amplía los márgenes de acción pasando de barrios puntuales a áreas precarizadas.

“Estábamos viendo cómo se va a presentar el programa de mejoramiento de barrio ya tirando a actualizar a atender no solamente a un padrón o a una serie de viviendas dentro de un asentamiento sino más bien más global con una vinculación de ese barrio, con las ciudades y lo que significaba, ya extender la intervención un poco más amplia” (Arq. de PIAI-PMB).

Desde el programa se plantea que los proyectos de Mejoramiento Barrial son solo un episodio en el proceso histórico de construcción del barrio. Para lograr insertarse en la dimensión más histórica de los mismos se proponen conceptos, técnicas y herramientas que proyectan las intervenciones más allá de las obras físicas, la idea central está en alcanzar la integración social.

“...Son diferentes paradigmas y lógicas de intervención, o sea en el PIAI tenía más peso la infraestructura o sea en la intervención lo que era más importante era la infraestructura, todo lo que era el saneamiento, el alumbrado y la parte de obra y lo social acompañaba, acompañaba esas obras, después el programa mejoramiento de barrio una vez que se conoce se hacen los primeros, se ve que lo más importante es lo social, a través del trabajo en la comunidad y del trabajo social...” (Técnica Social, PIAI-PMB).

## Valoraciones del programa en función a fortalezas y debilidades

En la siguiente tabla se presenta una valoración en términos de fortalezas y debilidades del programa a través de los relatos de los técnicos implicados en las experiencias PIAI-PMB de los diferentes departamentos involucrados en la investigación.

FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sentido de pertenencia del barrio</li><li>• Inter institucionalidad</li><li>• Conexión familia con el entorno, hábitat</li><li>• Familias del barrio protagonistas directas</li><li>• Mayor trabajo multidisciplinario</li></ul>
DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Transferencia de títulos de propiedad</li><li>• No se realiza un seguimiento socio-urbano luego de finalizado el proceso</li><li>• La Articulación entre el equipo técnico de las Intendencias Municipales y los equipos técnicos PIAI-PMB no es igual en todos los departamentos</li><li>• Movilidad de la población</li><li>• Tiempos administrativos del propio proceso del proyecto, en el proceso de creación del proyecto ejecutivo y sus aprobaciones.</li><li>• Elección de las zonas a intervenir: se realiza considerando exclusivamente el punto de vista de los operadores locales.</li><li>• Creaciones de nuevos asentamientos irregulares en el entorno inmediato</li></ul>

Considerando los puntos expuestos, se concluye que la gran debilidad del programa en cuanto a la respuesta de sus objetivos es la inconclusión del traspaso de la propiedad de las tierras en los asentamientos, es decir la finalización del otorgamiento de los títulos de propiedad a las familias residentes. Para el programa el otorgamiento de los títulos se entiende como la culminación de la regulación del barrio y/o área precarizada.

“...tendría que ser algo casi prioritario a la misma vez ir resolviendo el tema de cómo se va a entregar el título, de qué manera, a quien, que el proceso sea paralelo, porque nosotros siempre esperábamos a terminar todo para empezar ese proceso y realmente todo se demora y lleva tiempo y el proceso es muy largo” (Técnica social, PIAI-PMB).

Este es uno de los dilemas no resueltos y refieren esencialmente a las voluntades de la Intendencias. Si bien desde el 2014 están dadas las condiciones para agilizar los procesos de regularización de entrega de los títulos;

“La mayoría de los habitantes de los asentamientos ya regularizados en Uruguay no tiene aún título de propiedad sobre su casa y lote (A la fecha se han entregado 1,202 títulos de propiedad, es decir aproximadamente a un 10% de los lotes regularizados.) Dar ese título, cuándo y cómo es todo un objeto de debate y un enorme desafío. La evidencia es contradictoria respecto a los efectos de dar los títulos. Hay problemas y virtudes de dar sólo derecho de uso y de dar los títulos propiamente dichos” (Seminario, 2014: 73).

Dicho esto, es necesario también mencionar que la movilidad que tiene la población beneficiaria no contribuye con este objetivo, ya que en las diferentes etapas del proceso puede ser que las familias no sean las mismas en su comienzo y en su finalización.

“Yo lo que veo que mucha de la población es muy cambiante, te das cuenta que el problema en si no es la vivienda, es mucho más amplio, y solucionar todo el problema es muy complejo y muy difícil, obviamente que nos pasa eso, una familia que tenían tema resuelto de la vivienda, al poco tiempo se va a otro lado, se hace un ranchito para lograr su sustento tal vez. La movilidad existe y sigue existiendo. Siempre supimos que no es un tema de vivienda solamente y eso lo sigo confirmando” (Actor institucional).

Si bien el programa tiene tres etapas claras, pre obra-obra-y post obra, para los técnicos sigue siendo un debe un mayor seguimiento del mismo. Aunque PMB trabaja en coordinación con otros programas en la etapa de pos-obra como por ejemplo Canasta de Servicios de MIDES, el cual realiza un seguimiento del acceso a los servicios de luz y agua potable, entre otras cosas, es pertinente una mayor sustentabilidad en la labor particularmente de las Intendencias una vez culminada la etapa de obras. PMB es un programa a término, pero la idea es que no quede trunco sino brindarle herramientas para que puedan continuar con el proceso, lo que logrará un mayor sentido de pertenencia al barrio en cuanto al cuidado de sus espacios y la participación en el mismo.

“A veces me parece que el programa de mejoramiento de barrio no prevé una pos obra, un lineamiento de transmitir la autogestión, a veces se termina el tiempo y se retiran los técnicos y se retiran, si bien hay una pos obra pero la pos obra tiene que ver con que todos vivan en sus casas, que todos tengan los servicios, más administrativo, no de proceso, después que te vas tendría que haber dos años más de trabajo, para que todo lo que se hizo usarlo, mantenerlo, comprender, el mantenimiento hasta de las viviendas, el cuidado y uso de las viviendas” (Técnica social, PIAI-PMB).

Una de las fortalezas para el programa es el trabajo interinstitucional, lo cual permite una mayor articulación e integralidad en el territorio, pero esto se ve desdibujado al observarse que la articulación entre el equipo técnico de las Intendencias Municipales y los equipos técnicos PIAI-PMB no es igual en todos los departamentos que están involucrados en la investigación. Esto hace que el desarrollo del programa, la forma de intervención y el modo de trabajo no sea el mismo.

Lo que si transformo el modo de intervención de PMB es la integralidad no solo con el entorno sino también entre las diferentes disciplinas que trabajan en el Programa. Esto es manifestado por los propios técnicos quienes establecen que desde los lineamientos del programa en todo el desarrollo del mismo trabajan más en forma conjunta, y no como disciplinas aisladas.

De acuerdo al esquema de fortalezas y debilidades presentadas en el cuadro siguiente, claramente el Programa logra una mejora sustancial en la calidad de vida de las familias beneficiarias del mismo, y genera en los mismos un importante impacto ambiental. De acuerdo a los técnicos son dos los grandes objetivos centrales del programa, la prevención de la formación de asentamientos irregulares y el fortalecimiento de la red institucional en territorios. Conforme al primero, cabe preguntarse si ¿realmente la regularización prevé la formación de nuevos asentamientos o genera nuevos en el entorno inmediato?

Esto, a su vez, remite a la importancia de profundizar en los criterios de elegibilidad de los barrios, los cuales no quedan claros y se realizan considerando exclusivamente el punto de vista de los operadores locales, por lo tanto, puede interferir intereses locales no respondiendo a un marco más general y abarcativo. Lo esencial para el programa es que los proyectos sean desarrollados en conjunto con todas las instituciones presentes en el territorio, reduciendo así la superposición de recursos en el mismo espacio urbano.

## **Reflexiones finales**

Para lograr cumplir los objetivos propuestos en dicha investigación primeramente fue necesario realizar el planteo de los objetivos programáticos de los tres últimos Planes Quinquenales de Vivienda, en los cuales se pudo observar los cambios en la producción y distribución de la vivienda por parte del Estado, la incorporación de nuevos organismos, la concepción de la misma y su entorno, los diferentes tipos de intervención, y la participación de las poblaciones beneficiarias.

Luego de la crisis vivida en el año 2002 se realizó una reconfiguración de las políticas públicas en general, y es a partir de allí que una de las grandes prioridades es la problemática de la emergencia en cuanto a políticas habitacionales.

Se comienzan a ejecutar programas dirigidos a las poblaciones más vulnerables y en este sentido comienza un abordaje más integral, articulado con las demás políticas sociales del entorno ya que el gran objetivo es el bienestar global de las personas. Como en el caso de PIAI-PMB, en el cual se enfocó dicha investigación, se intenta incorporar estos nuevos lineamientos y formas de intervención de los programas, pero como se ha observado aún no se ha logrado que implique a todos por igual en cuanto a lo que hace al cumplimiento de los objetivos de las propuestas integrales. Muchas veces esto depende de la capacidad de organización de las diferentes instituciones involucradas en el programa y de cada departamento, lo que genera que el impacto del programa y su continuidad luego de finalizada la intervención no sea homogénea en los diferentes territorios.

Se pueden mejorar las condiciones materiales de vida de las personas con relación a sus entornos y la vivienda, pero si no están dadas las condiciones para sostener los procesos de habitar esos espacios en un sentido amplio como ciudadanos con derechos y obligaciones, se compromete seriamente el éxito de estas intervenciones.

## **Bibliografía**

BISIO, N.; ROBAINA, N (2015) "La gestión de la política pública de vivienda en la región litoral norte del Uruguay". Revista Políticas Públicas & Ciudades, v.3, n.2, p. mayo/ago.

HURTADO, A., CAMARGO, A. (2011) "Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá" Cuadernos de vivienda y urbanismo. Vol.4, No.8.22

KATZMAN, R. (2001). Revista de la CEPAL, n.º 75, Santiago de Chile.o.Vol.4, No.8.224-246.4-246.

MAGRI, A, 2010): "El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores". En: Narbono, P. y Mancebo (eds.) *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. CLACSO-FS-ICP, FCS, Universidad de la República, Montevideo.

MAGRI, A. (2015): "De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012". CSIC de la Universidad de la República, Montevideo.

MARSHALL, T. (1952): *Ciudadanía y clase social*. Cambridge University Press, Cambridge

MOSER, C. (1998). 'The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*, 26 (3), 1-19.

MOSER, C. (2005, 12-15 de diciembre). *Assets, livelihoods and social policy*. Documento procedente de Arusha Conference, "New Frontiers of Social Policy", Banco Mundial.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (MVOTMA) (2008). *El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda*, MVOTMA, Montevideo.

MVOTMA-PMB (2014) Seminario: Quince años más de cien historias. Programas de Mejoramientos de Barrios, Uruguay.

PELLI, V, Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda- incluirse en la sociedad –Nobuko. 2007, Buenos Aires. pp. 23

REPERTORIO SOCIAL (2013). Disponible en:  
[www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte\\_social\\_2013.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte_social_2013.pdf)

### **Documentación oficial con referencias en el cuerpo del trabajo**

MVOTMA: Planes Quinquenales.

ANV, MVOTMA: Memorias anuales.

BID (2007): Programa PIAI, Montevideo.