

Montevideo, 26-28 julio

Área Temática: 21. Políticas Públicas

Título del trabajo: Las políticas habitacionales y los asentamientos irregulares en el litoral norte del Uruguay de los últimos diez años. ¹

Nombre de los Autores: Natalia Bisio, Juan Ferrer

Institución de pertenencia: CenUR Litoral Norte - Universidad de la República del Uruguay (UdelaR) -

E-mail: jferrer@unorte.edu.uy; bisio.carvallo@gmail.com

Resumen

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, 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 al devenir de las políticas habitacionales en el Uruguay -y su particularidad en la región litoral norte-, y las concepciones de hábitat y de ciudad que las sustentan y promueven, constituyen el marco general de la reflexión.

Identificar y analizar los criterios sociales, políticos y urbanísticos con que las distintas administraciones públicas han intervenido en los últimos diez años para abordar la

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

problemática de la demanda habitacional de los sectores más desfavorecidos en la región litoral norte del Uruguay, es el objetivo central que se propone el trabajo que aquí se presenta. 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 una lectura del diseño y la modalidad de intervención propuesta por cada programa en función de los criterios antes mencionados, el análisis que se desarrolla en esta comunicación, incorpora el discurso de los referentes institucionales sobre la concepción de la problemática, la vivienda y el hábitat que tales programas sostienen y reproducen.

1- VIVIENDA Y HÁBITAT EN SU INTERDEPENDENCIA

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).

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. 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 plantea que *“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 sobretodo dentro de las ciudades como forma predominante de los asentamientos humanos contemporáneos: la vivienda condensa símbolos, habilita a la vez autonomía, responsabilidad y ciudadanía”* (2008: 67).

A partir de esta mirada, se hace necesario plantear la reflexión sobre las políticas habitacionales no solamente desde la propia vivienda, sino considerando las interrelaciones que se establecen entre la idea de **Hábitat**, entendido 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.

En el diseño de las políticas habitacionales de los últimos años, se identifica la preocupación por incorporar la idea de mejora del hábitat como estrategia de intervención integral en el territorio que supere la simple producción de viviendas. Esta apuesta, que procura fortalecer el hecho colectivo frente a la vivienda como objeto individual, es coherente con la idea de Leff, quien sostiene que *“el hábitat es el lugar en el que se construye y se define la territorialidad de una cultura, la espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándose, habitándolo con sus*

significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces” (Leff, 1998: 241). Desde esta mirada, es imprescindible considerar esta dimensión en el diseño, pero fundamentalmente en la implementación de las políticas públicas, que muchas veces no logran concretar en su resultado socio-espacial, la carga conceptual que contienen en su formulación los programas desarrollados para dar respuesta a la demanda habitacional de los sectores más vulnerables. Es necesario entonces, visualizar de manera indisociable esta relación hábitat-habitar para dar respuestas para la mejora de la calidad de vida desde las subjetividades de los individuos que conforman un grupo social. Esto pone en discusión la idea de construcción del hábitat como solución uniforme y demanda respuestas particulares frente a situaciones específicas de territorios locales. En esta línea, Leff afirma que *“el hábitat es soporte y condición, al tiempo que es espacio resignificado y reconstruido por la cultura. Frente al espacio anónimo engendrado por la masificación de presencias sin identidad y sin sentido, el hábitat habitado es el lugar significado por experiencias subjetivas, de vivencias construidas con la materia de la vida”* (Leff, 1998: 243).

Por otra parte, la construcción del hábitat humano provoca transformaciones profundas e irreversibles de los atributos originales de los territorios, que muchas veces trae consecuencias nefastas para las condiciones de habitabilidad. 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, 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, áreas segregadas socio espacialmente o con carencias de urbanidad, 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.

En suma, los programas derivados de políticas públicas para la respuesta habitacional, destinados a los sectores de la sociedad con menores recursos y que en su gran mayoría reside en asentamientos irregulares o en áreas de la ciudad con importantes carencias en su habitabilidad, requiere desarrollar una concepción del problema que permita articular: la producción de vivienda con la generación de ciudad en una continuidad de escalas espaciales, las relaciones sociedad-naturaleza con criterios de sustentabilidad y las demandas del habitar, con la construcción de un hábitat inclusivo que promueva el desarrollo humano.

2. LA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA EN EL URUGUAY MODERNO

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 que estructura su implementación. 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, 2014).

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, 2014).

En este marco, 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). En este último grupo de política es que identificamos los programas sobre los que versa el presente trabajo y que a continuación presentaremos.

3. 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 respectivamente de la siguiente manera: 73.378 (12°), 124.878 (4°) 113. 124 (6°). Cabe señalar que esta región (sobre todo Artigas y Salto) presentan los indicadores más elevados de pobreza a nivel país, ya sea medida por línea de pobreza (18,3%, 9,7%, 8,4%, respectivamente), o por NBI (54%, 49,9%, 41,4%, respectivamente).

Según el Reporte Social del año 2015 se registran en el país, un total de 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 1: Evolución número de personas por vivienda

Año	1908	1963	2004	2011
Departamento				
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

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).

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 2. Seguridad de Tenencia de la Vivienda y Habitabilidad 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%

Fuente: elaboración propia en base a Reporte Social 2013

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 y Paysandú, 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, un dato relevante para dar cuenta de las dificultades que los sectores más desfavorecidos presentan para acceder a la vivienda, refiere al porcentaje de ingresos de los hogares que se destina a gasto de alquiler o en cuota de compra. En este sentido, 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). Esta situación de desventaja, asociada a la presencia de NBI por vivienda decorosa, vulnera aún más, las condiciones de vida de estos sectores.

Cuadro 3. 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

4. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS SELECCIONADOS

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, giro que se ve reflejado en el cambio de nombre del programa el que pasa a denominarse Programa de Mejoramiento Barrial (PMB). 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 PMB 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. De acuerdo a los datos arrojados por el censo de vivienda y población del año 2011, en Paysandú se encuentra el 5,8% de los asentamientos del país, en Artigas el 4,9% y en Salto, el 2,2%.

El programa se estructura en base a 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.

El PMB II plantea entre sus lineamientos a nivel urbano-territorial, una escala de intervención definida por *“el espacio barrial entendido como una unidad territorial compleja, identificando, analizando y priorizando problemas, conflictos y áreas de oportunidad desde el punto de vista comunitario. Analizará igualmente sus relaciones, puntos de contacto y de fricción con el entorno inmediato y la ciudad, desde el punto de vista urbanístico, cultural y simbólico”*. En relación a la concepción de ciudad, el programa sostiene que *“la propuesta de intervención deberá ser acorde con los planes o directrices de ordenamiento territorial vigentes e incorporará las distintas intervenciones públicas y/o planes de desarrollo existente y/o previsto para la zona”*.

Cuadro 4. PIAI – PMB por Departamento

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

2. Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos

El Plan Juntos, en su primer formato (Ley N° 18.829), surge como una respuesta a la emergencia socio-habitacional y 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. De este modo se propuso 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). Apoyado en la declaración de emergencia socio-habitacional definida primero en el Decreto del Poder Ejecutivo No. 171/010 del 31 de mayo de 2010 y posteriormente en la ley de creación mencionada, surge como un órgano paralelo a la institucionalidad establecida, procurando sortear las prácticas que se venían desarrollando en la materia, las que fueron consideradas poco efectivas para dar respuesta a las situaciones de emergencia. En su artículo 3°, la ley 18.829, define las líneas de acción del Plan, que refieren, una a la vivienda y el hábitat y otra a las políticas sociales. La primera plantea la “mejora del hábitat existente” y el “apoyo para la generación de una nueva oferta para el hábitat”, lo que da cuenta de la voluntad de llevar adelante acciones que consideren el entorno urbano, superando la simple construcción de viviendas. La segunda línea en tanto, apunta al desarrollo humano y social mediante la promoción de la gestión participativa, el apoyo a la inserción laboral y la ampliación de la cobertura y el acceso a las políticas sociales (Plan Juntos, 2016). Un aspecto que sobresale en el diseño del programa, es la constante referencia al hábitat como objeto de intervención, aunque el concepto excesivamente amplio y polisémico, carece de una definición precisa en sus actuaciones.

Tal como lo evidencia el cuadro a continuación, según datos del último informe de rendición de cuentas disponible, ha habido intervenciones del Plan (en su primera versión) en los cuatro departamentos que integran la región, notándose mayor presencia en Artigas y Paysandú donde asciende a 98 y 77, respectivamente.

Cuadro 5. Cantidad de Viviendas Plan Juntos por departamento

	Artigas	Salto	Paysandú
Cantidad de viviendas	98	53	77

Fuente: Plan Juntos, 2013

En el año 2015, cuando asume un nuevo gobierno, el Plan pasa a formar parte de la oferta pública que desarrolla el MVOTMA para atender la demanda habitacional de aquellas familias seleccionadas por los programas de proximidad (UCC, Cercanías y Jóvenes en Red); modificando sustantivamente su formato institucional y modalidad de intervención (MVOTMA 2017).

3. Programas desarrollados por DINAVI-MVOTMA

Finalmente, se considera una tercera línea de actuación que compone la política habitacional del país, desarrollada por la Dirección Nacional de Vivienda, actuando con programas de iniciativa y gestión propias como el de autoconstrucción o los que se gestionan en coordinación con las Intendencias. Si bien el programa de autoconstrucción, ha tenido un impacto importante para la vida de las familias beneficiarias, el resultado a nivel territorial es poco significativo, en tanto la dispersión de las intervenciones no permite incidir en la transformación del hábitat.

La segunda línea de trabajo, viene implementándose desde el año 2005 apostando principalmente a la construcción de viviendas para realojos. Desde el año 2011, se lleva adelante el Plan Nacional de Relocalizaciones, el cual *“fue pensado con el fin de mejorar la calidad de vida y de salud de la población asentada en terrenos inundables y/o contaminados mediante su realojo, favoreciendo su integración socio-territorial”*. En estos proyectos, el Ministerio establece un acuerdo de trabajo con la Intendencia correspondiente, asumiendo compromisos mutuos: mientras que el Estado nacional aporta el financiamiento, las intendencias contribuyen con la tierra y el proyecto de infraestructura (MVOTMA, 2016).

El Plan ofrece diferentes alternativas para dar respuesta a las familias que deben ser relocalizadas, con lo que *“se busca brindar una solución a medida para cada situación, permitiendo así, procesos de integración social. En algunos casos, el realojo se realiza promoviendo la compra de una vivienda usada a través de la Agencia Nacional de Vivienda. En otros, se promueve la autoconstrucción. En casos extremos, cuando las familias no están en condiciones físicas para autoconstruir, las viviendas son llevadas adelante por una empresa contratada y las familias participan realizando obras de pintura y terminaciones”* (ídem).

5. EL ACCESO A LA VIVIENDA: SOLUCIONES PALIATIVAS VS. DESARROLLO SUSTENTABLE

Luego del breve pantallazo realizado sobre la situación habitacional en la región, podemos decir que 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 de ellos 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 pensar el problema del acceso a la vivienda desde un potencial proceso de desarrollo urbano que territorialmente concebido, siempre tiene una función social.

Según las entrevistas realizadas a referentes de las oficinas locales del MVOTMA, de las Intendencias Departamentales y del MIDES, los programas más significativos dirigidos a la población más vulnerable, ejecutados en el período considerado son, en Artigas: PIAI Realojos, en Bella Unión: MEVIR en la trama urbana (excepcional), PIAI-PMB, Plan Juntos e Intendencia de Artigas-DINAVI, en Salto: Planes departamentales (Vivienda Digna) en

convenio con la DINAVI y regularizaciones asentamientos – PIAI; y en Paysandú: PIAI, Realojos DINAVI-Intendencia de Paysandú y Mitigaciones (programas prioritarios de proximidad – UCC, Cercanías).

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 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.

En Bella Unión había una emergencia habitacional muy grande (que hasta ahora existe)...esa es una zona históricamente cañera donde su principal fuente de ingreso es la caña de azúcar y a partir del 92 al 2002, la producción de caña de azúcar estuvo muy deprimida, lo que generó una gran crisis en la ciudad con consecuencias habitacionales terribles, generando asentamientos...Con el acenso del Frente Amplio, se reactivó la producción cañera en la zona y una de las políticas fuerte fue la de vivienda...a partir del 2004 más o menos, comienza a intervenir **MEVIR** en un barrio que se llama Las Piedras...Después de eso se eliminó como un primer foco de asentamiento grande; el seguro foco de asentamiento era el barrio Las Láminas, famoso en el 2002 - 2003 por las diferentes situaciones de hambre, de malas condiciones, entonces ahí se hizo cargo el **PIAI** (también una herramienta excepcional porque el PIAI hace regularizaciones en los asentamientos, pero no construye casas)...Después el tercer programa fue el **Plan Juntos** para regularizar un asentamiento en el barrio Farolito ...después hubo como una línea propia por parte de la **Intendencia** que hizo en el período pasado unas 40 viviendas para familias que estaban en emergencia poblacional... y ahora, se generó otro plan de vivienda al lado de éstas para seguir paliando la situación habitacional ... *es bastante grande la intervención que hizo, unas 500 a 600 viviendas en un período de diez años*, es un impacto importante en una población de 17.000 personas...igualmente la emergencia habitacional en Bella Unión sigue siendo grande... hace 3 o 4 años se generaron nuevos asentamientos y todos sobre terrenos públicos, sobre las vía de AFE (Ref. BU).

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 *relojo y emergencia habitacional*. (Ref. BU).

Consideración de los aspectos urbanísticos: Idea de Ciudad

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 (Referentes de Artigas y de Salto). 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 acompañar 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*” (Ref. 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 quieres fortalecer ciudadanía lo haces desde la ciudad” (Ref. Artigas)

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 esta re complicado ya que había unos cuanto 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. BU).

La tierra es limitada (...) Los terrenos que van quedando, están lejos (Ref. 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. 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.

Concepción 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. 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. Paysandú); *“se dio un carácter muy social también entonces se mezcló con otros programas”* (Ref. Artigas), *“por eso ya no es más PIAI, es Programa de Mejoramiento Barrial, busca la integración barrial, porque el asentamiento no está aislado, forma parte de un barrio”* (Ref. 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. 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. Artigas).

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 plateó 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. BU).

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. En este sentido, se podría decir que el marco institucional del programa en la actual administración, logra corregir las debilidades asociadas a esta falta de institucionalidad de la que habla Magri.

En los emprendimientos desarrollados por el MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Vivienda, ocurre algo similar respecto a la atención al problema de la vivienda. 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 asociadas. *“Cuando la Intendencia ejecuta un proyecto con el Ministerio, que es convenio con Ministerio, el proyecto lo presenta la Intendencia, o sea, plantea donde, como, qué tipo de vivienda”* (Ref. 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 desarrolló como órgano independiente de financiamiento, por fuera de la institucionalidad instalada hasta ese momento.

Rol del Estado y de la Población beneficiaria en los programas

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 términos de controles y de seguimiento una vez finalizada la obra.

Ha sido un rol muy activo 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. BU).

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. P dú).

La vivienda no es un fin. 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. Salto).

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. 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.

Estas características en el acceso a la vivienda, 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. BU).

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. BU).

Otro componente que aparece fuertemente asociado a la participación (e igualmente costoso de lograr y hasta percibido por algunos como “sobre-valorado”), 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. BU).

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 esta sobre evaluado inclusive el término participación contrastando con la realidad este me parece, me resulta sobre evaluado el término (...) 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 que... (Ref. Artigas).

En suma...

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.

Bibliografía consultada

Adelantado, J. (2009). “Por una gestión “inclusiva” de la política social”. En Chiara, M.; Di Virgilio, M. (org.) *Gestión de la política social*. Prometeo Libros: Buenos Aires.

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

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

Leff, Enrique (1998). *Saber Ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Siglo XXI Editores. México D.F.

Magri, Altaïr (2014). *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.

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.

Portillo (2010). *Vivienda y Sociedad. La situación actual de la vivienda en Uruguay*. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. Facultad de Arquitectura. UDELAR. En: <http://www.fadu.edu.uy/sociologia/files/2012/02/Vivienda-y-Sociedad.pdf>

Rodriguez Russo J., Bisio N., Ferrer J., Negrin, R., Robaina, N., Duarte, J., Yglesias, A. y Texeira R. (2017). *El acceso a la vivienda y los asentamientos irregulares. Una mirada desde la region litoral norte*. Espacio Interdisciplinario. CSIC. UdelaR. Mdeo.

Romero Sonia (2008). *Producción Familiar, Intergeneracional e Informal de Vivienda*. Estudio Interdisciplinario. REAHVI. Red de Asentamientos Humanos, Habitat y Vivienda.

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

Sitios web consultados

MVOTMA (2016). Plan Quinquenal 2010-2014. Consultado el 26/06/16. En: <http://www.mvotma.gub.uy>

Plan Juntos (2016). Plan JUNTOS. Consultado el 26/06/16. En: <http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan>

MVOTMA (2017). Plan Quinquenal 2015-2020. Consultado el 20/05/17. En:
<http://www.mvotma.gub.uy>