

MEVIR, cincuenta años

# Construyendo nuevas realidades\*

Gonzalo Balarini\*\*

\* Una síntesis de este artículo se incluirá en la publicación especial que con motivo de su cincuentenario editará MEVIR.

\*\* Gonzalo es arquitecto y candidato a magister en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, teniendo asimismo formación en ciencias antropológicas y ambientales; es docente de Proyecto de FADU -UdelaR y Secretario de MEVIR. Obtuvo el primer premio Arquisur de Extensión en 2007 por el proyecto Parque Colonia Wilson y el primer premio en la Bial de Arquitectura de Quito 2002 por el proyecto Estrategias de ocupación y construcción del territorio rural.

La invitación al Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural Dr. Alberto Gallinal Heber (MEVIR) a elaborar un artículo sobre la NMI para publicar en Vivienda Popular, es una oportunidad de sintetizar un intenso recorrido iniciado en 2010, preocupados en la sustentabilidad de la actuación de MEVIR en el territorio y su ensamblaje con el sistema público de atención a la ruralidad en general, y particularmente con el de vivienda, que llega al ámbito rural a través suyo.

En el entendido anterior, la Comisión Nacional Honoraria -máximo ámbito de dirección- me encomendó esa tarea. Siendo de mi absoluta responsabilidad el detalle de lo que continúa, ello resume, y en consecuencia muestra, las muchas discusiones que la Comisión ha tenido sobre los

distintos aspectos que caracterizan a la nueva modalidad de intervención (NMI).

Esto no era un desafío menor y por ello invité a participar en la elaboración a dos de los integrantes del equipo que redactara "Aportes a la definición del Plan Quinquenal", que explicaremos más adelante: la Ec. Yanina Aniotz y la Lic. Yamila Meseguez, quienes aparte de criticar la totalidad de lo presentado por MEVIR en este artículo, son las responsables del apartado "Los Fundamentos de los PIPL".

Debo mencionar algunos "responsables" más de lo que estamos presentando. En primer término a nuestra Presidenta, Dra. V. Cecilia Bianco y al gerente de la UEMAI, Lic. Jorge Bertullo, por la lectura crítica que del artículo hicieron durante su

elaboración; a la A.S. Adriana Berdía por la síntesis presentada para transmitir la intervención en Pueblo Sequeira, y por último un reconocimiento a los compañeros del CNH<sup>1</sup> que son quienes acompañan el proceso aquí descrito y toman las decisiones necesarias para su desarrollo, así como al equipo de gestión encabezado por su Gerente General y los Gerentes de Servicios y Producción<sup>2</sup>, que asumieron la nueva operativa implicada en los PIPL con compromiso y convicción.

<sup>1</sup> Comisión Nacional Honoraria: Dr. V. Cecilia Bianco, presidenta; A/S Claire Hounie, vicepresidenta; Arq. Gonzalo Balarini, secretario; Ing. Agrim. Enrique Barone, tesorero; Arq. Marina Lombardi, vocal; Ing. Agr. Cristina Olivera, vocal; Ing. Agr. Leonardo Rey, vocal; Ec. Carlos Vera, vocal; Mtro. Juan Carlos Arbó y Dr. Mauricio Delgado.

<sup>2</sup> Gerente general Cr. Mario Piacenza; p/gerente de servicios Cr. Gastón Diz; gerente de producción Arq. Marín Batalla.

## Los 50 años y hoy

Los 50 años encuentran a la institución en un período de reflexión, análisis crítico y adaptación a los cambios sucedidos en su territorio de actuación, que obviamente también modificaron las características de la población objetivo. Estamos en pleno proceso de implementación de la NMI que hemos llamado: Planes Integrales de Proyectos Locales (PIPL).

La cultura institucional fue hasta 2005 la erradicación de la vivienda insalubre rural, que se concretó en la entrega de unidades de vivienda y que dio como “sentido común operativo”, casi sin otra preocupación, el dar una casa. Este objetivo simple, lineal y descontextualizado en el más amplio sentido del término, queda claro en las entregas de viviendas sin condiciones básicas, que al día de hoy aún no hemos resuelto en su totalidad, y esto sin mencionar la cantidad que hay sin permisos obtenidos y peor aún en aquellos predios que todavía hoy no son localidad catastral y el compromiso institucional asumido no es posible de cumplir, entre otros múltiples problemas que estaban fuera del “sentido común operativo”.

Lo anterior condicionó a la organización, que se centró en la obra como valor máximo, primero y último, para la resolución de todas las demás dimensiones intervinientes en el accionar de MEVIR, lo que es particularmente grave respecto sobre todo a la dimensión socio-territorial implicada en cada intervención, pero también en la calidad urbano-arquitectónica de la producción y en la administración general de las obras, y

mucho más en todo aquello que no entraba en la “cultura institucional”: el antes de la obra que se refleja en la definición de los lugares donde intervenir, y el después de la entrega de la casa, en el acompañamiento del beneficiario tanto desde el punto de vista económico-financiero como social durante los 25 años en que opera el subsidio otorgado.

En ese intenso recorrido pasaron muchas instancias decisivas que no son el motivo de este artículo, por lo que no nos vamos a extender en cuestiones de organización, administración, presupuesto, etc., que fueron necesarios para preparar a la institución para implantar los PIPL. Pero sí deben mencionarse aquellos hitos que fueron preparando el diseño de la modalidad que hoy venimos poniendo en práctica, exponiendo, profundizando, evaluando y ajustando.

En 2005 MEVIR definió su misión<sup>3</sup> y esto complejizó el objetivo de su accionar, ya que reconoció el rol socio-territorial del mismo y esto ha ido enriqueciendo y contextualizando su “sentido común operativo” iniciando el cambio de *cultura institucional*, que habilitó lo esencial de la conceptualización de la NMI, al hacer emerger con claridad los principales problemas a resolver con su diseño.

En el marco de la planificación estratégica de 2011, durante 2010 surgieron las primeras conclusiones sobre el accionar histórico de MEVIR.

<sup>3</sup> Contribuir en la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental, territorial) del quinquenio.

La principal fue el reconocimiento que la vivienda, si bien mejora sustancialmente la calidad de vida, es insuficiente para salir de la situación de pobreza en otros aspectos. Esta conclusión abrió lugar a una multiplicidad de dimensiones que en el proyecto histórico de MEVIR no se consideraban con la importancia que tienen, lo que debilitaba la complejidad que la intervención desde la construcción habitacional presenta.

Esto quedó rápidamente comprobado ya que el reconocimiento de la insuficiencia de la vivienda como factor para evitar la pobreza rural se acompañó de una agenda que intentó contemplar los cambios profundos del medio rural: la “nueva ruralidad” con límites difusos entre lo rural y urbano; población que se va retirando de las áreas rurales dispersas, pero se mantiene en las localidades de menos de 5000 habitantes; trabajadores que se desplazan diariamente de una zona a otra; cambios productivos por presencia de nuevos rubros, aumento de productividad y demanda de mano de obra más calificada; aumento del precio de la tierra; disminución de los productores familiares, cambios en la composición familiar, entre otros<sup>4</sup>.

De esta manera, se introdujeron como dimensiones estructurantes del accionar de MEVIR el problema de la tierra (uso del suelo y cons-

<sup>4</sup> Según datos censales (INE), la población en localidades menores a 5.000 habitantes era en 1985 de 241.337 personas y en 2011 ascendía a 334.458. La población rural dispersa, por su parte, era de 374.154 personas en 1985 y 175.613 en 2011. Los hogares unipersonales eran el 16% del total en 1985, pasando al 23% en 2011, al tiempo que los hogares compuestos-extendidos pasaban de 26% a 15%. De acuerdo a los datos del Censo Agropecuario 2011 (MGAP) las explotaciones agropecuarias disminuyeron un 34% entre 1980 y 2011 (de 68.362 a 44.781)

trucción de territorio); la dimensión ambiental; el acceso a servicios o “derecho a la ciudad”; los nuevos arreglos familiares y la innovación. Asimismo, si bien la última década arroja indicadores que muestran una mejora significativa en los niveles de pobreza rural (área rural dispersa y localidades menores a 5000 habitantes)<sup>5</sup> existen familias que aún continúan vulneradas en sus derechos fundamentales, excluidas del sistema, con problemáticas complejas que sólo pueden abordarse de manera integral, desde una perspectiva multidisciplinaria y con instrumentos complementarios de distintas instituciones.

A partir de 2012 se colocó definitivamente en la agenda institucional la necesidad de repensar la intervención en el territorio, mencionando como hito la instancia de reflexión generada en ese año: “MEVIR: 45 años construyendo un hábitat rural sostenible”, donde se convocó a diferentes instituciones a debatir sobre la problemática del medio rural y el papel de MEVIR en él. Los temas que estaban presentes iniciaron la discusión que hoy recogen los PIPL.

En 2015 se identifica un segundo hito: una serie de eventos desarrollados bajo el título “48 años de MEVIR en el territorio: de la soledad absoluta a la necesaria interrelación”, convocando nuevamente a instituciones vinculadas al medio rural, que participaron activamente. Se realizaron mesas temáticas referidas a pobreza rural, producción familiar, infraestructuras (energía, agua potable y saneamiento), planificación territorial, y

<sup>5</sup> Según datos del INE, la pobreza medida por el método del ingreso en área rural dispersa y localidades de menos de 5.000 habitantes cayó del 24,3% en 2006 al 4,3% en 2015.

una mesa final de resumen y perspectivas, donde se presentaron públicamente los avances del Plan Quinquenal (PQ) 2015-2020 y la propuesta de intervención a través de PIPL.<sup>6</sup>

La redacción del PQ y su presentación en diciembre 2014, constituye el hito principal que plasma la definición institucional de comenzar una nueva manera de intervención. El mismo sintetiza el proceso de revisión conceptual y operativa que se planteó MEVIR durante 2014 con la conformación de un equipo expresamente mandatado para la redacción del documento “Aportes a la definición del Plan Quinquenal”. A partir de la visión crítica y propositiva que contenía este documento, se diseñó la NMI y los lineamientos estratégicos que se cristalizaron conceptualmente en los PIPL.

Comenzaba entonces a transitarse hacia el objetivo institucional de fortalecer la articulación, interviniendo de manera integral en el territorio a efectos de “asegurar a la población más vulnerable del medio rural el derecho a la vivienda con horizonte en la calidad y sustentabilidad de la solución y haciendo un adecuado uso de los recursos destinados por la sociedad, de manera integrada con las políticas públicas dirigidas a esta población.”<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Lanzamiento de las actividades del año; “Pobreza Rural: articulando acciones para un abordaje integral”; “Infraestructura para la integración”; “Articulando acciones para la sostenibilidad de la producción familiar”, y Mesa final de Resumen y Presentación de avances del Plan Quinquenal.

<sup>7</sup> En diciembre 2015 se lanzaron los primeros cuatro PIPL; al día de hoy hay veinte en distintas etapas de ejecución.

*Entre las distintas modalidades de intervención dentro de los PIPL se encuentran: planes nucleados (conjunto de viviendas en terreno de MEVIR, para familias sin terreno propio), intervenciones en planta urbana (viviendas nuevas, refacciones, conexión a saneamiento, para familias con terreno propio en la localidad) e intervenciones en Área Rural dispersa (viviendas nuevas o refacciones, infraestructura productiva, para familias con predio en área rural).*

*-Cada familia debe aportar horas de trabajo para la construcción de la vivienda, ya sea Ayuda Mutua o Autoconstrucción asistida, según sea la modalidad de intervención, acompañados con personal de obra y equipo técnico.*

*-MEVIR se financia con fondos públicos y en menor medida por el repago de las cuotas de las familias que accedieron a la vivienda*

*“Si tu única herramienta es un martillo, tiendes a tratar cada problema como si fuera un clavo”.*  
(A. Maslow).

## Los PIPL

*¿Por qué intervenir en la modalidad PIPL? Con ello se busca potenciar los aspectos positivos que venía realizando MEVIR, modificar los equivocados y agregar elementos que superen las limitantes existentes para el mejoramiento integral del hábitat, fundamentalmente las referidas a la endogeneidad en los procesos de intervención; dificultades para llegar a la población con mayor vulnerabilidad social; readecuación de la oferta; adaptación a las nuevas exigencias vinculadas al territorio y su dimensión ambiental, productiva y social, de manera sostenible.*

La propuesta de los PIPL está concebida como lo que en arquitectura, urbanismo y ordenamiento territorial se conoce como Plan de Proyectos. Metodológicamente se organiza según un conjunto de objetivos básicos (directrices) que definen la base del Plan Integral, llevados adelante a partir de la identificación de actuaciones-intervenciones específicas, que conforman la Agenda de Proyectos Locales: un listado organizado de obras y acciones concretas de diverso tenor e impacto que permite concretar los objetivos planteados en el Plan Integral.

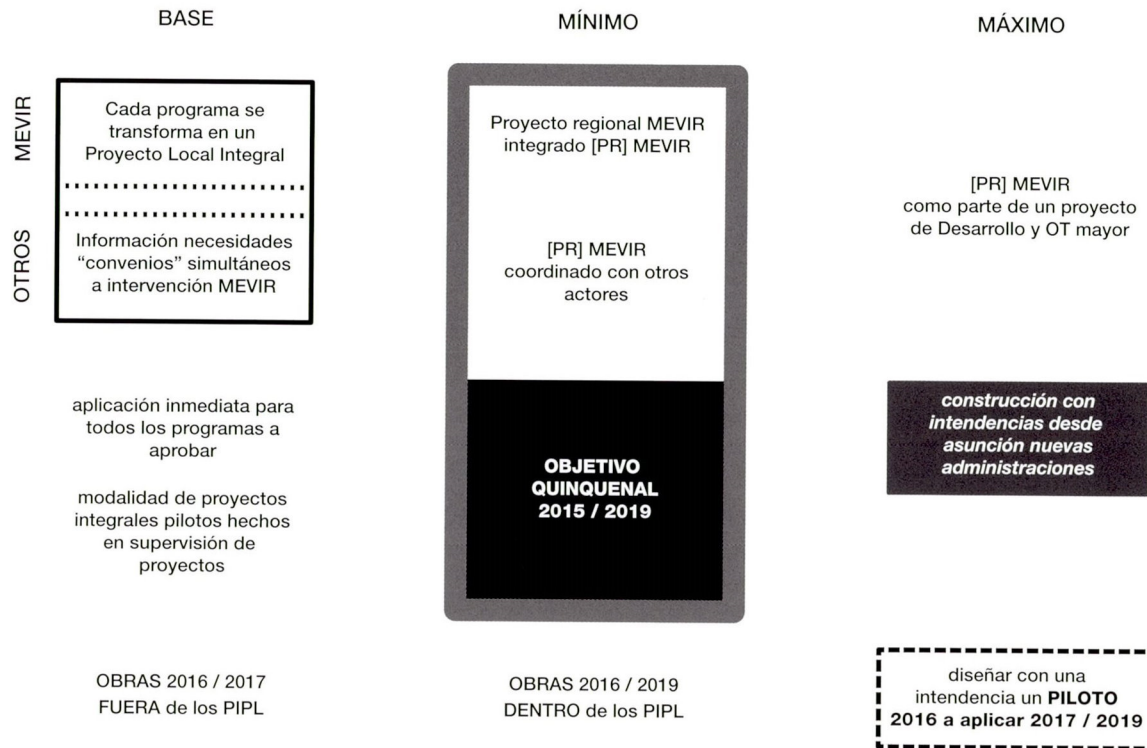
Los Proyectos Locales se concretan a partir de Líneas de Acción o Programas, que organizan las acciones de MEVIR en la región según los temas críticos u oportunidades identificadas,

principalmente a través de ejecución de obras, aunque no solamente: también se aprovecha para regularizar situaciones no resueltas oportunamente, como morosidad; regularización de sistemas de agua y/o saneamiento; recuperación de viviendas en desuso o mal uso, etc.

Además hay que referirse a las obras que por convenio MEVIR realiza para otros actores en la construcción del territorio rural que se han desarrollado fuertemente a partir de la aplicación PIPL. Ésta se orienta en función de tres conceptualizaciones operativas básicas: definición de un sistema de intervenciones (obras y no obras); definición del rol de cada una de las intervenciones, y determinación de las fases de intervención.

Metodológicamente el Sistema de intervenciones nos permite enmarcar cada una de las acciones contenidas en la Agenda de Proyectos Locales en una visión global e integral que habilita el desarrollo de cada una de ellas minimizando los riesgos que tienen las propuestas autónomas. La propuesta se concibe como una red de intervenciones socio-territoriales capaces de aportar al máximo en las posibilidades del territorio. Para ello, las operaciones que integran los sistemas de intervenciones cumplen alguno de los siguientes roles: filtro, supresor y/o amplificador de las tendencias observadas o razonablemente esperables.

## TEMA DE TAPA



El rol de filtro minimiza los impactos negativos y el de amplificador maximiza los impactos positivos que se detectaron en los diagnósticos territoriales (investigaciones propias, datos INE, intercambio con Intendencias, MVOTMA, INC, MIDES, otros). El rol de supresor les corresponde a las operaciones que fueron diseñadas para eliminar aquellas tendencias que entendamos ponen en riesgo el éxito futuro de la construcción sustentable de hábitat rural.

Por último, y tomando la metodología de Foreman (2004)<sup>8</sup>, una anotación sobre las fases (o

<sup>8</sup>Foreman, Richard TT, *Mosaico Territorial para Barcelona*, GG 2004, Barcelona, España.

etapas) de intervención: la propuesta del PIPL se concreta en el listado de proyectos locales identificados, que se implementarán en tres fases. Se plantean tres niveles de intervención posible: propuesta base, propuesta mínima o propuesta máxima. Propuesta Base implica el enfoque "menos ambicioso que garantiza una cierta seguridad en el cumplimiento de las estrategias enunciadas"; Propuesta Mínima implica "la solución mínima que podría alcanzar los objetivos, pero cuyo éxito no es del todo seguro" y Propuesta Máxima supone un planteo "más ambicioso dentro de los límites de viabilidad, que tiene más flexibilidad y estabilidad y ofrece una seguridad mayor de alcanzar los objetivos".

El cuadro adjunto resume las fases de intervención y el objetivo de implementación de la modalidad diseñada para el presente quinquenio. La propuesta base ha sido implantada durante 2016 y al día de hoy está operando en todas las intervenciones aprobadas por el Comité de Programas (espacio de articulación interna para la definición del accionar inaugurado en la presente administración). Nos encontramos así en inmejorables condiciones de pasar a la siguiente fase de intervención: propuesta mínima.

Para implantarla, debemos dar un salto cualitativo en el estado de planificación de MEVIR, que por otra parte es muy bajo como consecuencia

de una historia de producción sin planificación ni contextualización en las intervenciones realizadas. Esa dificultad se aumenta por la complejidad que impone la implantación del PQ en otros sentidos, fundamentalmente administrativos y económico-financieros. No es viable abordar la propuesta mínima sin reflexionar sobre los impactos escalares de la intervención, en el entendido que la macro-escala ya quedó básicamente resuelta en la mayoría de sus impactos sobre la operativa MEVIR al haber logrado implantar masivamente la propuesta base.

### **Los fundamentos de los PIPL**

Dentro del marco conceptual de los PIPL, surgen cinco ejes sobre los cuales se estructura la propuesta: *Crecimiento planificado* (consolidación y completamiento) *de los centros poblados*; *inclusión*; *articulación interinstitucional*; *participación*, y *empoderamiento, e innovación constructiva y ambiental*. Asimismo, para desplegar el potencial que los PIPL permiten en el territorio es necesario contar con una planificación regional, la cual es presentada públicamente, para habilitar el intercambio y posibilitar las coordinaciones con las distintas instituciones en los plazos necesarios.

Siendo la modalidad de intervención por PIPL pensada para adaptarse a las nuevas realidades, dinámicas y cambiantes, merecen atención tam-

bién los posibles escenarios que puedan ocurrir en el mediano y largo plazo. Por ello se hace mención al interés institucional de avanzar en la línea de estudios prospectivos para prepararnos para los próximos años.

#### *a) Planificación, Regiones y Micro-regiones*

En 2016 se realizó un trabajo de regionalización del territorio, para optimizar las intervenciones que MEVIR realiza en el marco de los PIPL y aprovechar al máximo los recursos instalados en cada zona, considerando las necesidades existentes y las lógicas locales. Se tomaron en cuenta elementos geográficos, productivos, socioeconómicos, sistemas de conectividad, necesidades detectadas, entre otros, teniendo en cuenta que las microrregiones definidas fueran útiles a la operativa de MEVIR dentro de un sistema territorial con características similares. Así se cuenta con una división de todo el territorio en regiones y microrregiones, que facilitan y dan un marco para la planificación y la operativa de cada PIPL: en una región se podrán estar implementando varios PIPL acotados cada uno a una microrregión, con uno o más Proyectos Locales, articulados entre sí.

La planificación mencionada refiere a las tres etapas de la vinculación de MEVIR con el participante a fin de acceder a ejercer su derecho a la vivienda (preobra, obra y posobra), habiendo

puesto el foco en la profesionalización de la toma de decisiones sobre los lugares de intervención (definidas a partir de investigaciones territoriales realizadas por equipos de MEVIR, datos secundarios de déficit habitacional y pobreza) y en la elaboración de proyectos asociados, así como en la mejora continua en los procesos de obra y acompañamiento de las familias y en la profundización del trabajo de posobra.

#### *b) Crecimiento planificado de los centros poblados*

En el marco de las políticas de hábitat de alcance nacional y de acuerdo a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se entiende necesario adecuar la oferta habitacional al déficit detectado, analizando de manera integral el territorio y planificando a mediano plazo las intervenciones de MEVIR. Se busca optimizar la inversión pública y utilizar mejor el recurso suelo, por lo que se promueve la adquisición de baldíos y/o construcciones en desuso en los centros poblados.

Para acceder a tierra apta jurídica, económica y físicamente, se recurrió a un doble mecanismo: se intensificó el trabajo interinstitucional con otros organismos públicos y, lo más novedoso, se inauguró un sistema de llamado a interesados en vender tierra a MEVIR. Respecto a la primera modalidad tal vez el ejemplo más completo

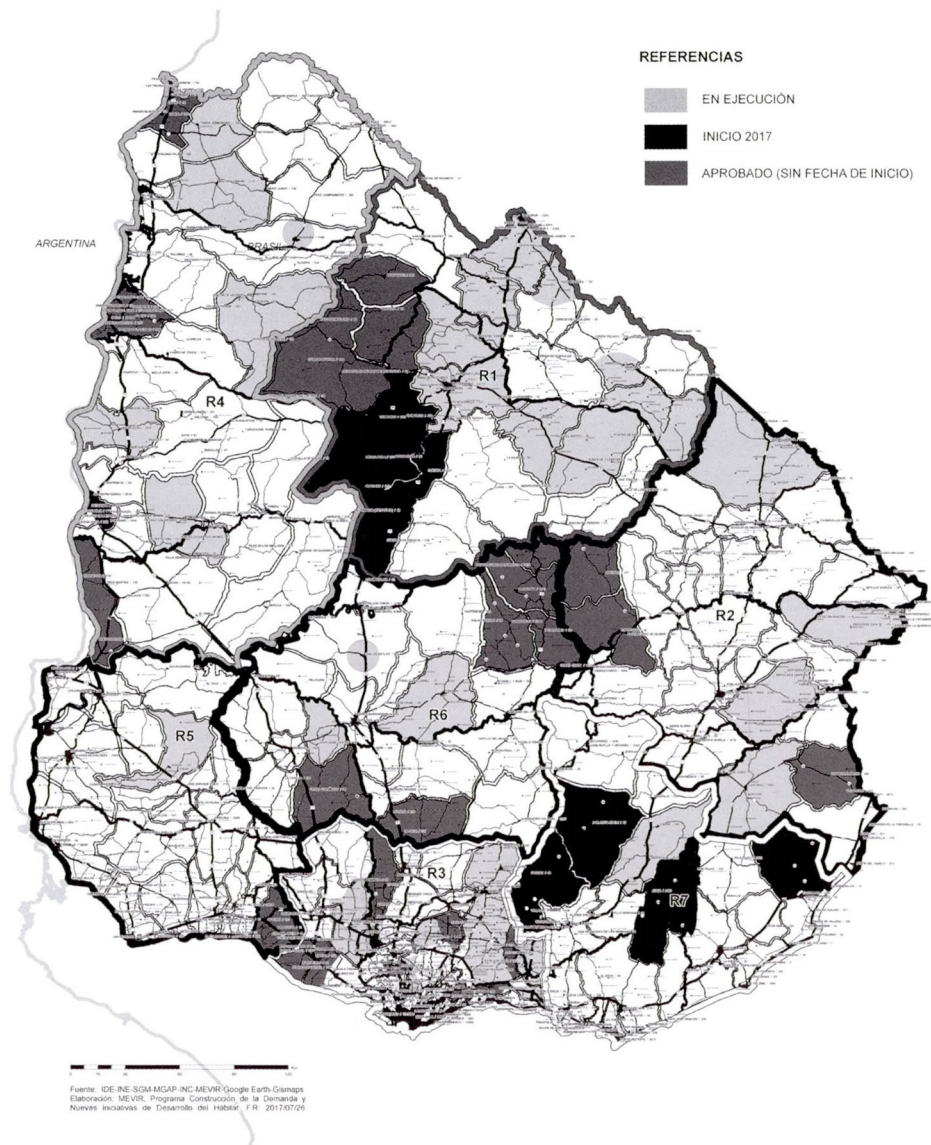


Figura 1. Mapa C/PLs aprobados

es el caso de Vichadero donde MEVIR adquirió tierra de: IDR por modo donación; de ASSE-MSP como contraparte de obras realizadas por MEVIR; del MDN a cambio de viviendas y del BROU mediante compra. Salvo el área donada por la IDR el resto de los padrones contaban con infraestructura ya instalada de cada una de las instituciones propietarias.

El llamado a interesados en vender tierra se ha utilizado para once localidades y permitió acceder a tierra en localidades como Tambores, Curtina, Ansina, Veinticinco de Agosto y tal vez el caso más exitoso, Lascano, donde se accedió a una importante cantidad de tierra urbana con infraestructura (particularmente saneamiento de OSE) que habilitó a la aprobación del PIPL correspondiente en una de las microrregiones más necesitadas. Aún están siendo estudiadas las ofertas en dos localidades.

La planificación permite articular con los otros actores institucionales involucrados, optimizando las condiciones en las que se llega a cada zona y alcanzar intervenciones de mejor calidad para la población, al enriquecerlas con la presencia de los demás actores en el territorio.

*c) Apuntando a la inclusión*

Si bien son varios los objetivos de la NMI, la inclusión de la población rural en situación de





Figura 2. Mapa de las intervenciones en Vichadero

pobreza extrema, a la que MEVIR no ha llegado aún o ha llegado escasamente, está jerarquizada y guía las decisiones sobre los demás objetivos.

Esto sin duda exige la readecuación de ciertos criterios institucionales, pero no puede pensarse en avances significativos sin una adecuada articulación con otras instituciones que aporten miradas y herramientas complementarias para la atención de situaciones de diversidad compleja. En esta línea, hay que destacar los siguientes pasos dados en esta dirección:

-La firma de un *convenio con el MIDES*, mediante el cual MEVIR facilita viviendas que recupera por distintas razones como falta de pago, no uso o cambio de destino, para que sean ocupadas por una familia que forme parte de alguno de los programas del MIDES, teniendo acompañamiento por parte de los equipos técnicos correspondientes. También existe la posibilidad que MEVIR coordine con MIDES el seguimiento y acompañamiento a familias postulantes a los planes de MEVIR y que se visualiza difícil su adaptación y permanencia en el grupo. Este convenio permite el acceso a una vivienda digna a familias en situación de vulnerabilidad extrema, con ingresos muy bajos o nulos, escasa capacidad para el cumplimiento de horas de trabajo, que de otra forma no podrían ingresar a los planes.

## TEMA DE TAPA

-La continuidad, profundización y optimización operativa, del *Convenio BPS/ DINAVI/ MEVIR* (2009), similar al del MIDES, para jubilados/pensionistas con ingresos menores a 12 UR.

-Los *cambios de criterios de selección* de los participantes, flexibilizando el ingreso a los planes y enfatizando la selección en las situaciones de mayor vulnerabilidad. Para los planes nucleados, existe un cupo de acuerdo a la disponibilidad del terreno existente, por lo cual se selecciona a aquellos postulantes en peor situación relativa, mediante un sistema de puntaje que se ha modificado priorizando familias con menores ingresos, mayor número de integrantes, problemas de salud, jefatura de hogar unipersonal, ocupantes de viviendas en condiciones insalubres o precarias, entre otras.

-Los *cambios en la política de subsidio*, aumentándolos y pasando del subsidio al capital, aplicado históricamente, a un subsidio a la cuota como se emplea en las demás líneas de política pública de vivienda. El subsidio se determina de acuerdo a los ingresos familiares y la cantidad de integrantes del hogar, y la cuota queda fijada por la capacidad de pago de la familia. Se elimina el límite de 70% que se aplicaba, ampliando la cobertura hasta el 100%. Esto permite incorporar familias con ingresos muy bajos, con una cuota revisable en el tiempo. En este punto corresponde aclarar que las familias aportan

horas de trabajo durante la construcción, que en el caso de las viviendas nucleadas (96 horas mensuales por familia) llegan, considerando el valor hora de peón, al 24% del costo de la vivienda, por lo que el subsidio se aplica sobre el 76% restante.

-La tramitación (actualmente en el TCA) de un *Convenio con DINAVI*, en el cual MEVIR es el ejecutor del programa de *Mitigación* de DINAVI en localidades de menos de 5.000 habitantes y áreas rurales dispersas, permitiendo actuar en predios de familias en condiciones de necesidad extrema, sin titulación, con soluciones parciales de vivienda y subsidiadas al 100%.

-La *ampliación de las formas jurídico-notariales* a emplear en los contratos, para habilitar más posibilidades para la población, en especial aquellas en predios con tenencia con posibilidades de regularización.<sup>9</sup>

*“(...) para los casos que se trata de un poseedor de buena fe de un predio, en el cual ha realizado ‘actos de dueño’, por sí mismo o sus antecesores, como la ley exige (en forma pacífica, no equívoca, continua y en concepto de propietario) por un plazo de 30 años, pero que a la fecha de inscripción al programa de MEVIR no ha tramitado a su nombre la prescripción adquisitiva treinta-*

*na, se aprueba la intervención en el predio en forma inmediata, previo otorgamiento de escritura pública de convenio de adeudo. Sumar al presupuesto de obra una cantidad de hasta 100 UR para llevar a cabo la prescripción adquisitiva treintenera (...).*

*“En general se operará como MEVIR ha venido haciendo en vivienda dispersa y UP, llevando esta lógica arquitectónica y contractual a las áreas urbanas en terreno propio con o sin construcciones, apoyadas para la selección en la ficha social con la que se trabaja en núcleo. Las condiciones generales se mantienen y se ofrecerá el incluir dentro de los trabajos a realizar la regularización de la propiedad y (su costo) (...) para la realización de la titulación.*

*A partir del llamado se conformarán tres grupos de aspirantes: los que no tienen ningún antecedente que permita pensar que la propiedad es regularizable; los que tienen posibilidades de regularizar la titulación de la propiedad, y quienes tienen título en regla (...) Para los del grupo 1 se mantendrá el trabajo con vale (...) o carta de adeudo no inscribible como se detalla en el ítem anterior; los del grupo 2 firmarán una carta de adeudo (...); para quienes tienen título en regla se aplicarán las condiciones de deuda y plazo como para los participantes de núcleo”.*

<sup>9</sup>Resolución de la Mesa Coordinadora, 1 de marzo de 2016.

Todo esto acerca la política habitacional a las familias más vulnerables del medio rural y es un cambio respecto a la población objetivo "típica" con la que trabajaba MEVIR: familias asalariadas, con ingresos suficientes para pagar una cuota y disponibilidad para realizar la ayuda mutua exigida.

Como ejemplo de la aplicación de la flexibilización institucional y la coordinación, colaboración y complementación interinstitucional, transcribimos parte del informe que sobre el plan de Sequeira (Artigas), realizara la Supervisora Social en el Programa de Ejecución de Intervenciones Constructivas, A/S Adriana. Berdía.

"El acceso por parte de los sectores de nuestra población más pobres y con mayores vulnerabilidades a la vivienda social siempre ha sido difícil (... ) tanto para población urbana como rural; sin embargo ésta es invisibilizada, con bajos niveles de medición y registro, y muchas dificultades para su atención. *En el desafío que implica para MEVIR, llegar más y mejor a esta población es que se ha realizado una experiencia en la localidad de Sequeira, inicial pero con características que la hacen replicable en otras localidades.*

Las actuaciones en esa localidad han sido: Plan I Nucleado: 22 viviendas (integrante PRODENOR 2008); Plan II Nucleado: 31 viviendas inaugura-



Figura 3. Convenio con Instituciones: indicación de casos BPS-MIDES-MVOTMA-INC

## TEMA DE TAPA

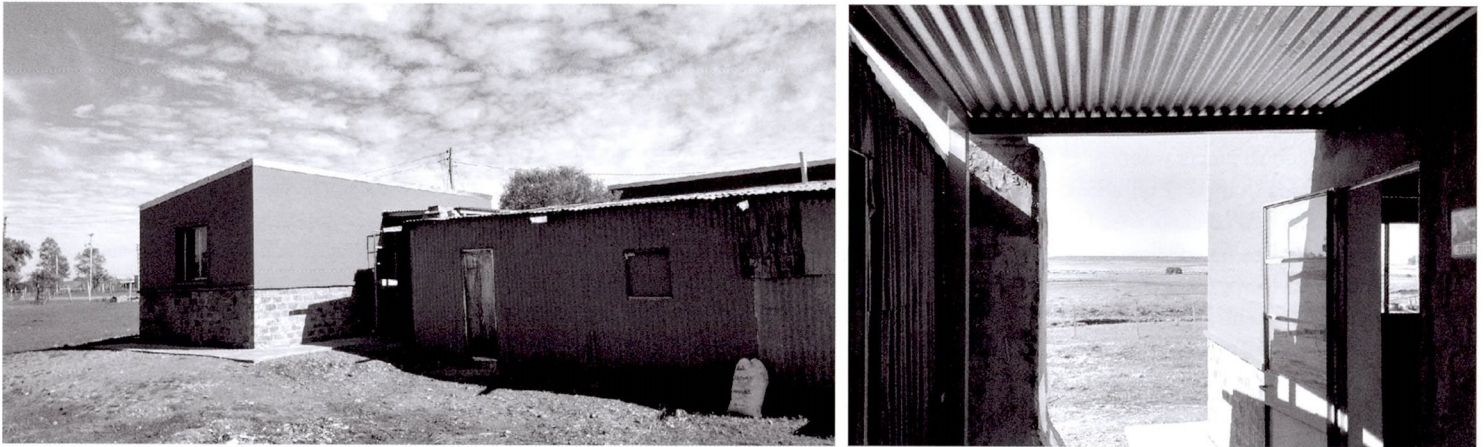


Figura 4. Sequeira. Vista parcial de viviendas y de la unión de construcción nueva y existente

das en 2015; Salón Comunal (construido en el plan I y ampliado en el plan II); CAIF y Saneamiento colectivo.

En la inscripción realizada para la construcción del Plan II Nucleado y Unidades Productivas, en el relevamiento de inscriptos para esta última modalidad, se identificó por parte del equipo multidisciplinario que no existían productores pero si población difícil de incorporar al Plan y de sostenerse en el mismo, con una gran necesidad de vivienda. Esto llevó al equipo técnico a presentar un informe haciendo visible la situación de los más vulnerables, lo cual junto con la nueva forma de actuación más integral y amplia (PIPL) y la voluntad política de profundizar la atención de esta población, llevó al desarrollo de una experiencia diferente en la localidad.

Las viviendas de las familias solicitantes presentaban problemas de habitabilidad, materiales de construcción (chapas de 6x6mts), baños afuera de la vivienda, mal estado de conserva-

ción o construcciones sin terminar y en general con áreas insuficientes para la composición familiar.

De esta primera inscripción, se identificaron doce familias, todas con viviendas en malas condiciones y ubicadas sobre suelo fiscal al igual que la mayoría de la localidad, pero pudiendo distinguirse dos subgrupos, uno con mayores fortalezas, y con perfil similar a las familias históricamente atendidas por MEVIR, y un segundo subgrupo con mayores niveles de vulnerabilidad, y pocas o ninguna red de sostén (...), integrado en su mayoría por hogares monoparentales de jefatura femenina, con ingresos provenientes de prestaciones sociales, participantes del Programa de Cercanía del MIDES, y con condiciones de acceso a servicios y vivienda absolutamente deficientes (...).

La realización de estas intervenciones requirió: voluntad política de llegar a los sectores más vulnerables; coordinación interinstitucional (MIDES

y MVOTMA); flexibilizar criterios; alto grado de compromiso por parte del equipo técnico; coordinación en territorio con otras instituciones (ETAF, MIDES, CAIF, policlínica), y adaptación por parte del personal de obra.

Los criterios constructivos utilizados para mejorar la calidad de vivienda (...) fueron: priorizar la zona de baño y cocina con provisión de agua; mantener lo existente anexando la ampliación mediante una galería de dos chapas; instalación eléctrica conforme a las reglamentaciones de UTE; construcción de un pozo negro y drenaje; sistema constructivo tipo MEVIR (con tope en 720 UR, límite establecido en función de las políticas de atención a la precariedad de la política habitacional) y aporte de mano de obra por parte de las familias.

La metodología de intervención realizada por MEVIR, que combina el aporte de trabajo de las familias con el de operarios (...) con una formación vivencial de trabajo con mano de obra

benévola, posibilitó no sólo potenciar al máximo los recursos, logrando una solución habitacional mejor y más adecuada, sino también procesos de aprendizaje y autovaloración de las familias en la construcción de su propia vivienda. El alto nivel de vulnerabilidad obligó a un acompañamiento social mucho más cercano, a las familias y también a los operarios que durante el periodo de construcción conviven a diario con éstas. Los plazos cortos (60 días) que implican estas obras permiten que las familias puedan sostener estos procesos, lo cual es sumamente difícil cuando se trata de vivienda nucleada con plazo de obra promedio de 16 meses.

El impacto de la intervención llevó al pedido de un nuevo llamado, realizado el 24 de enero pasado, inscribiéndose 42 familias; actualmente el equipo técnico procesa las solicitudes.”

#### *d) Articulación interinstitucional*

La articulación interinstitucional es entendida como una necesidad impostergable, al concebirse la política de vivienda rural como una política social enmarcada y coordinada con el resto de las políticas públicas. Siguiendo la línea de planificación presentada antes, debe destacarse la articulación institucional en los distintos niveles: en las etapas previas a la intervención generando instancias de intercambio como las Presentaciones de la Planificación de MEVIR por Región<sup>10</sup>; en la coordinación de la llegada a territorio cuando están empezando los PIPL (difusión, intercambio de información, facilitamiento de gestiones), en los convenios para la construc-

<sup>10</sup> De las siete regiones definidas para todo el país, se realizaron las presentaciones de la planificación de MEVIR para el quinquenio en cinco de ellas, terminando en el presente año con las dos restantes.

ción de infraestructura comunitaria (ASSE, INAU, ANEP, etc.), durante el transcurso de los proyectos, para complementar necesidades y potenciar el uso de recursos, etc.

#### *e) Participación y empoderamiento*

La idea base de este lineamiento apunta a transitar “de una visión centrada en MEVIR<sup>11</sup> que concibe a las personas como beneficiarias de su accionar, hacia una concepción centrada en la comprensión de las personas, familias y comunidades, como sujetos de derechos a los que la institución debe y puede viabilizar, garantizar y contribuir a su concreción en relaciones de igualdad sustantiva y mediante el ejercicio de las responsabilidades diferenciadas y compartidas”. En términos operativos, se trata de enfatizar en la metodología de trabajo el rol activo de los participantes, jerarquizando el aporte propio de las familias (ahorro, trabajo directo y gestión) en la implementación de la política de vivienda (en las etapas previas, durante y posterior a la obra en sí misma).

#### *f) Innovación constructiva y sostenibilidad ambiental*

*Innovación constructiva.* Comprende la renovación del concepto tipológico; la adaptación a las necesidades de las familias y grupos; la participación de los destinatarios en los procesos de diseño; la utilización de nuevas técnicas constructivas (madera, etc.); la incorporación del concepto de “prefabricación blanda”; la “perfectibilidad” de las soluciones habitacionales; la incorporación de criterios de eficiencia energética y confort resultante; la incorporación en el diseño de elementos relacionados al paisaje y

<sup>11</sup> Documento Síntesis de los talleres de empoderamiento realizados en MEVIR 2015.

espacio público de acuerdo a las características de cada zona. Esto es parte de los resultados esperados del convenio FADU-MEVIR.

*Sostenibilidad ambiental:* Comprende el reconocimiento de la diversidad ambiental y cultural de las intervenciones; la consideración de los impactos de éstas sobre calidad de agua, saneamiento, efluentes, espacios libres, etc.; análisis prospectivos y propuestas de solución; impulso de acciones para revertir impactos negativos en planes existentes (por ejemplo, agua y saneamiento); incorporación de fuentes de energía renovable y evaluación de impacto del uso de paneles solares; promoción de prácticas innovadoras y sostenibles de gestión de residuos. Dentro de las acciones para cumplir estos objetivos se encuentra el convenio MEVIR-MIEM-UTE para la creación del Fondo Solar MEVIR, ya acordado a iniciar este año.

El reconocimiento de las especificidades territoriales no sólo en las modalidades productivas, sino en las características físicas y ambientales de cada localidad, y fundamentalmente en las características demográficas, han llevado a la diversificación de los objetivos de las distintas intervenciones de MEVIR. La tradicional atención de MEVIR focalizada en el déficit cuantitativo, viene transformándose en una atención centrada en el cualitativo, incorporando una variada gama de soluciones hacia la recuperación, mejora y mayor aprovechamiento del capital social instalado en el territorio. En la actual etapa de transición se ha centrado el accionar en dos objetivos: responder tanto al déficit cuantitativo como al cualitativo, y aprovechar el capital instalado e integrar la intervención de núcleo mediante la implantación dispersa en predios vacantes o subutilizados al interior de la trama.

## TEMA DE TAPA

El primero surge de la lectura de la realidad; de acuerdo a la información del Censo 2011, el déficit rural cuantitativo (cantidad de viviendas que deberían construirse por existencia de viviendas irrecuperables, presencia de más de un hogar por vivienda, familias en situación de ocupantes sin permiso), 21% del déficit total, es significativamente menor al cualitativo (79%), es decir la cantidad de viviendas que deberían refaccionarse (necesidad de ampliación, carencia de servicios básicos). Es clave reconocer esta realidad, y por eso la oferta de nuevos productos en localidades de menos de 5.000 habitantes, como lo son las refacciones o ampliaciones de viviendas y la conexión a saneamiento en Planta Urbana.

¿Cómo se implementa esto? Algunas medidas ya fueron comentadas antes. La inclusión de la regularización de situaciones dominiales y las intervenciones aplicando el Derecho de Superficie han permitido a la población participar de los nuevos productos sobre *stock*. Complementariamente, los llamados a inscripción de aspirantes se hacen para las microrregiones con lo cual sus áreas territoriales son de mayor alcance y abarcan mayor población, y, además son para todos los tipos de intervención simultáneamente: para núcleo, terreno propio para vivienda nueva o refacción de una existente y dispersa en área rural social (sólo vivienda) o productiva (vivienda más infraestructura para producción).

Esas dos decisiones se acompañan por otra; el plazo de residencia o trabajo es para la microrregión y no para cada una de las localidades de cada Proyecto Local. Esta definición, contextualizada en una microrregión, habilita a mayor número de aspirantes, a la vez que quita presión sobre la vivienda nucleada, potenciando la cantidad de soluciones con un mayor aprove-

chamiento de infraestructura instalada y menor expansión de las localidades.

MEVIR hasta 2016 atendió 28.265 familias, 82% en programas de vivienda nucleada y 18% en soluciones dispersas en las localidades y sus áreas rurales de influencia, habiendo ejecutado sólo el 5% del total en suelo urbano y/o suburbano de forma dispersa. Esta tendencia histórica en 2017 se modificó y al cierre del ejercicio, el 70 % de la atención será a través de vivienda en núcleo y el resto en forma dispersa, con 13% en planta urbana. Según el estimado en función de las inscripciones para los PIPL a entregar en 2018, las viviendas en núcleo serán el 41% y las dispersas en planta urbana el 42%, por lo que, con el 17% a ejecutar en área rural, la atención cualitativa llegará al 59% de las soluciones realizadas.

### ¿Qué escenario nos espera?

Para finalizar, es importante mencionar la pre-ocupación de MEVIR por comprender e intervenir en la realidad del medio rural, con una perspectiva de largo plazo. La idea fuerza es trascender el análisis de lo que sucedió, avanzando hacia una visión de lo que es posible que suceda, asumiendo que el futuro es una construcción, y está determinado por una multiplicidad de factores, entre ellos, la actuación de cada uno de los actores involucrados. Es interés institucional avanzar en los estudios prospectivos, escasos en nuestro país, pero necesarios a la hora de prepararnos para dar respuestas a nuevas realidades que ya están surgiendo.

¿Cuál será la tendencia demográfica de las pequeñas localidades y de las áreas rurales dispersas? ¿Qué tipo de conformación familiar predominará? ¿Cómo serán las relaciones de género

en los próximos años? ¿Qué pasará con los niveles de ocupación en el medio rural? ¿Cuál será la evolución de la producción familiar? ¿Seguirá incrementándose el precio de la tierra? ¿Continuará aumentando el déficit habitacional cualitativo en relación al cuantitativo? ¿Surgirá nueva población con demandas hacia MEVIR? ¿Tenderán a aumentar las intervenciones mediante convenios? ¿Surgirán nuevas tecnologías aplicables a la construcción de viviendas e infraestructura? ¿Se implementarán nuevas políticas específicas para el medio rural (productivas, ambientales, sociales, etc.)?

En definitiva, ¿cuál será el objetivo de MEVIR en las próximas décadas? Avanzar por este camino es el nuevo desafío planteado y en clara señal de esto, MEVIR y OPP se encuentran ajustando detalles para la firma de un convenio interinstitucional de intercambio de información, apoyo y colaboración técnica a estos fines.