



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Informe de Pasantía

**Aportes al proceso de construcción de la
demanda de vivienda rural de MEVIR**

Patxi Daniel Olavarria Martínez
Tutora: Altair Magri
Referente institucional: Yanina Aniotz

2017

Agradecimientos

A mi tutora, Altair Magri, por su ayuda, recomendaciones y apoyo en la elaboración de este trabajo.

A Yanina Aniotz, responsable del Programa de Construcción de la Demanda y Nuevas Iniciativas de Desarrollo del Habitat, por darme la posibilidad de desarrollar la pasantía en MEVIR, y sus continuos aportes a este documento.

A Verónica Font y Alejandro Plada, coordinadores del programa, por incorporarme e integrarme a sus equipos de trabajo como uno más y por su ayuda.

Y a los compañeros del equipo de investigación territorial formar parte de este proceso.

A todos ellos, y en particular a Altair Magri y Yanina Aniotz, el agradecimiento por su comprensión, paciencia y apoyo.

Dedicatoria

A mis padres, por su incondicional apoyo.

A mis hermanos y abuelas, por estar.

A todos mis amigos, que de una u otra forma forman parte de este proceso, por su apoyo continuo e interés.

Contenido

I – Introducción	1
II – Marco institucional de MEVIR	2
III – Funcionamiento y cometidos de MEVIR	4
IV – Área en la que se realiza la pasantía	7
IV.i – Actividades realizadas	9
V. Metodología de investigación territorial	111
V.i Estrategia metodológica	12
VI. Construcción de la demanda	16
VI.i Construcción de la demanda de vivienda	18
VI.ii Presentación de los casos de estudio	21
VII. Comentarios y conclusiones finales	28
Bibliografía	32
Índice de anexos	34

I – Introducción

La pasantía fue desarrollada en MEVIR, específicamente en el Programa de Construcción de la Demanda y Nuevas Iniciativas de Desarrollo del Hábitat (PCDNIDH) durante la segunda mitad del año 2015, en los meses que comprenden desde agosto hasta finales de diciembre, momento en el cual, se detuvieron las actividades de campo que realiza el programa, que se retoman junto con el año lectivo escolar. Durante este periodo se continuaron las tareas de redacción de informes.

La pasantía tiene lugar a raíz del acuerdo entre el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y MEVIR, La referente de la institución receptora fue la Ec. Yanina Aniotz, responsable del PCDNID; y por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales la Dra. Altair Magri, quien además es la tutora del presente informe.

Se espera que al finalizar la pasantía de egreso el estudiante presente un documento que signifique un aporte de información y de conocimiento nuevo para la institución en la que se integró durante el transcurso de la pasantía.

El presente análisis constituye un esfuerzo de aportar a MEVIR herramientas conceptuales y metodológicas que facilite las investigaciones territoriales, que están enfocadas a identificar la necesidad de vivienda y/o infraestructura productiva y priorizar zonas de intervención.

En tal sentido, en el presente documento se realiza un estudio teórico y práctico sobre la demanda de vivienda rural. Tema que en el transcurso de la pasantía desarrollada se identificó como uno de los de mayor importancia a la hora de la aplicación de los instrumentos de investigación y para el funcionamiento del PCDNIDH.

Para ello se presentan aspectos teóricos, en los que se define el concepto de demanda en términos generales y sus características y se presentan tres estudios de caso, para luego proceder a identificar qué tipo de demanda predomina en la atención que realiza MEVIR.

II – Marco institucional de MEVIR

La ley 13.640¹ (art. 473) del año 1967 crea el fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, una persona pública compuesta por once miembros designados por el Poder Ejecutivo. Posteriormente, en agosto de 2010, la ley número 18.676², en su artículo único designa, con el nombre de “MEVIR – Doctor Alberto Gallinal Heber” al anterior fondo de erradicación de vivienda rural. Con ésta ley también, se le mantiene su calidad de persona pública no estatal.

En el artículo 475 de la ley 13.640 se detallan los recursos que integrarán este fondo, que son: “a) donaciones, herencias y legados; b) intereses de los fondos acumulados; c) un impuesto que gravará las siguientes transacciones: compraventa y permuta de bienes inmuebles, y compraventa de bienes muebles en remate público”³. Actualmente, no se reciben fondos por conceptos de impuestos.

En el artículo 474 se definen los cometidos de dicha Comisión, en los que consta construir viviendas salubres en poblaciones que se encuentren en zonas rurales.

“(…) la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las posibilidades urbanas del interior, que no estén comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población”⁴.

También describe sus competencias “(…) dirigir, administrar y ejecutar los programas que ella estructura para la erradicación y sustitución de viviendas insalubres formulando anualmente un plan de obras e inversiones que, elevado a la consideración del Poder Ejecutivo, se tendrá por aprobado si éste no se pronunciase dentro del término de 90 días; establecer las prioridades, formas y condiciones para el arriendo o venta de las viviendas que se construyan; solicitar al Poder Ejecutivo las expropiaciones necesarias, que al efecto se declaren de utilidad pública de los inmuebles cuya propiedad se transferirá a la Comisión previo reintegro de las sumas invertidas por el Tesoro Nacional; adquirir o enajenar toda clase de bienes; celebrar cualquier clase de convenios; obtener asesoramientos y colaboración de oficinas y Organismos públicos de cualquier naturaleza que deberán prestarla en funcionarios, materiales y equipos sin cargo para la

¹ Poder Legislativo, ley 13.640:

<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=13640&Anchor=#art473>

² Poder Legislativo, ley 18.676:

<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18676&Anchor=>

³ Idem 1, artículo 475.

⁴ Idem 1, artículo 474.

Comisión; determinar la oportunidad y duración de las licencias extraordinarias pagas, que se declaran obligatorias hasta por 30 días anuales, en beneficio de los trabajadores ocupados en la construcción de sus propias viviendas bajo el régimen de esta ley; remitir anualmente al Poder Ejecutivo la memoria de la situación del Fondo, estados, balances y demás detalles de gastos, que no podrán exceder, en lo concerniente a la administración del 2% de las recaudaciones del período; dictar su reglamento orgánico y en general, celebrar todos los actos de administración y disposición de su patrimonio conducentes al cumplimiento de sus fines específicos”⁵. Además de esto, el Poder Ejecutivo podrá donarle a esta comisión “los inmuebles del Estado que ésta necesite para el cumplimiento de sus fines”⁶

En el artículo 476 se establecen las condiciones y reglamentación tributaria de la Comisión Honoraria, a la cual se la “de toda clase de tributos de carácter nacional, recargos, depósitos y demás gravámenes sobre la importación de materiales y maquinarias y de tarifas postales comprendiendo éstas, la correspondencia franca y recomendada, las tarifas y proventos portuarios”⁷.

El artículo 477 expresa los derechos, plazos y fines de las viviendas construidas o adjudicadas. “Durante el plazo de diez años a partir de la adjudicación de la vivienda en propiedad, ésta no podrá ser enajenada o gravada ni destinada a otro fin que el de habitación propia salvo autorización expresa, siendo nulo todo acto celebrado en contravención de lo dispuesto.

Los bienes del patrimonio administrado por la Comisión Honoraria serán inembargables. También lo serán por él término de diez años, las viviendas construidas y adjudicadas por aquélla”⁸.

En este mismo sentido, en el artículo 476 se dispone la exoneración a los propietarios o arrendatarios de las viviendas que se construyen bajo este régimen de todos los tributos nacionales que graven contratos de arrendamiento y compraventa, así como los inmuebles adquiridos que lo estarán durante diez años.

⁵ Idem 1, artículo 474.

⁶ Idem 4.

⁷ Idem 1, artículo 476

⁸ Idem 1, artículo 477.

III – Funcionamiento y cometidos de MEVIR

A lo largo de los años de funcionamiento, tanto de la Comisión Honoraria como de MEVIR, se han producido diferentes tipos de cambios institucionales, pero ha mantenido el objetivo que por el cual fue creado: la construcción de viviendas salubres en el entorno rural y zonas aledañas a las poblaciones urbanas del interior, basándose en un concepto integral del hábitat para el cual “(...) la vivienda es un elemento dentro de un sistema complejo donde interactúan equilibradamente varios factores: el territorio, la producción de bienes y servicios, el ser humano en comunidad, los servicios comunitarios y las infraestructuras físicas”⁹.

Tiene como misión la construcción de un hábitat sostenible para la población que habita y/o trabaja en el medio rural, tomando como marco las políticas de desarrollo integral del quinquenio (productivo, social, ambiental y territorial) mediante el desarrollo y la implementación de un sistema de acceso a vivienda subsidiado y de autoayuda dirigido a los asalariados rurales y a productores familiares de bajos recursos (que no superen las 60 unidades reajustables de ingreso mensual) en localidades que no superen los 5.000 habitantes.

Además de proveer de una solución habitacional decorosa, MEVIR también realiza edificaciones que fortalecen el capital social de la localidad en la que se realiza la intervención, como son servicios comunitarios (salones comunitarios, por ejemplo) facilita infraestructura (agua, electricidad y saneamiento).

Actualmente, en el marco de los Planes Integrales de Proyectos Locales (PIPL), las formas en las que MEVIR realiza sus intervenciones en el territorio es brindando tres tipos de soluciones:

- 1 – Plan de viviendas nucleadas: destinada para familias es bajos recursos sin vivienda propia.
- 2 – Viviendas nuevas o refacción de viviendas: destinada a familias de bajos recursos con necesidad de reparación en su propio terreno o tienen terreno en el pueblo y necesidad de vivienda nueva.
- 3 - Unidades productivas y viviendas rurales dispersas: destinada a familias de bajos recursos que vivan en áreas rurales dispersas y arrendatarios del Instituto Nacional de Colonización y tengan necesidad de vivienda nueva o refacción en predios propios,

⁹ ¿Qué es MEVIR?:

<http://web.archive.org/web/20120903132912/http://www.mevir.org.uy/index.php/queesmevir>

infraestructura productiva (galpones, caminos, salas de ordeño, etc.) y/o mejoras prediales (agua para consumo humano, electricidad, etc.).

En todos los casos los requerimientos¹⁰ solicitados para postular como beneficiario bajo algún tipo de solución habitacional son:

- Tener la mayoría de edad para el titular o titulares, necesidad de vivienda comprobable.
- Ingresos mensuales del hogar menores a 60 unidades reajustables.
- Tener al menos un año de residencia permanente en la zona delimitada por el llamado, o en su defecto, dos años de antigüedad laboral del titular o titulares en la zona delimitada.
- No ser profesional universitario.
- Tener disposición a aportar horas de trabajo durante la construcción de las viviendas.

Para el caso de los planes de vivienda nucleada, tiene como requisito particular estar al día con el plan de pago si el aspirante o su núcleo familiar se encuentra ocupando una vivienda de MEVIR; en el caso que se encuentre en un plan de viviendas anterior debe estar al día con la cuota. Para este tipo de planes el sistema de construcción es por el sistema de ayuda mutua, en la que todos los participantes de ese núcleo de futuras viviendas deben realizar tareas constructivas, completando 96 horas mensuales de obra por familia en un plazo que puede ir de los 15 a los 18 meses.

En el caso de las construcciones de vivienda nueva o refacción en terreno propio tiene como requisito particular tener posesión de títulos de propiedad o tener posibilidades de regularización. Este tipo construcción se realiza con el sistema de autoconstrucción asistida por el tiempo que lleve finalizar la obra que es de dos meses aproximadamente. Se le suma además, el requisito del punto anterior si el aspirante está en otro plan u ocupando una vivienda de MEVIR.

Para la solución de unidades productivas y viviendas rurales dispersas tienen como requisito particular tener posesión de los títulos de propiedad en regla o tener las

¹⁰ Ver anexo 1: Bases de llamado a interesados en la participación de proyecto local “San Antonio”.

Si bien estas son las bases del llamado para la localidad de San Antonio y alrededores, a excepción de los límites territoriales por los cuales se definió el llamado, los requerimientos que se detallan son los mismos para todas las localidades en las que se realizará una intervención.

posibilidades de realizar su regularización. Para los colonos del Instituto Nacional de Colonización y los productores en general, la construcción en infraestructura será en el rubro productivo que el productor realiza en ese momento, y se los exonera del requisito de posesión de explotación del predio.

También en este caso, el sistema de construcción es bajo el sistema de autoconstrucción asistida.

Como se mencionó, MEVIR tiene un sistema de acceso a la vivienda subsidiado y de ayuda mutua, en el que las familias deben cumplir con una cantidad determinada de horas en la obra y además efectuar el pago de cuotas mensuales, que son definidas en función de un costo promedio de la vivienda y del subsidio otorgado, que depende del nivel de ingresos del núcleo familiar.

De forma tal, los beneficiarios de las viviendas de MEVIR son arrendatarios con opción a compra de la institución hasta completar la cantidad de cuotas que cubran el valor de la vivienda (con el subsidio incluido). El plazo de pago de las cuotas es de 20 años, transcurrido este plazo y con las cuotas al día, se le entrega el título de propiedad a la familia.

Así mismo, MEVIR tiene firmados convenios con otras instituciones del Estado e instituciones privadas, en los cuales actúa como empresa constructora, como es el caso del acuerdo con el BPS para la construcción de viviendas a jubilados y pensionistas, y con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para el cual ha construido viviendas para refugiados o adjudicado viviendas a exiliados en nuestro país.

También realiza convenios con otras instituciones, tal es el caso de SITRACITA (sindicato citrícola), el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y la Intendencia de Salto que junto con MEVIR, están realizando la construcción de viviendas para trabajadores del sector citrícola. En este caso, la iniciativa surgió por parte del sindicato que fue tejiendo las tramas institucionales hasta lograr dicho acuerdo.

Más recientemente, MEVIR ha celebrado un convenio institucional con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) mediante el cual se brinda asistencia a personas que estén en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El convenio dispone que MEVIR arriende a este ministerio viviendas que han vuelto a su poder. Para este caso, la selección, seguimiento y evaluación de los beneficiarios quedan a cargo del MIDES. El

objetivo es dar solución a la dimensión vivienda, en familias que están trabajando con equipos del MIDES, de manera de lograr un abordaje integral de la problemática.

Actualmente MEVIR se encuentra en la implementación de una nueva metodología de abordaje al territorio, esto lo hace con los denominados Planes Integrales de Proyectos Locales (PIPL), lanzados en diciembre de 2015. La propuesta es llegar al territorio con un abordaje integral que contemple las diferentes poblaciones y sus necesidades, llegando con todas las posibles ofertas de la institución y procurando mayor inclusión de familias con necesidades de vivienda nueva, refacciones, conexiones a saneamiento, infraestructura para la producción. Se busca profundizar en la articulación con las otras instituciones, planificando la permanencia en el territorio por más tiempo, optimizando el uso de los recursos y aumentando las posibilidades de dar mejores soluciones a mayor número de familias.

IV – Área en la que se realiza la pasantía

MEVIR en la actualidad se compone por un directorio, que es la Comisión Nacional Honoraria, compuesta por un total de 11 miembros que son designados por el Poder Ejecutivo, e incluye a la presidencia.

La Mesa Coordinadora es un órgano intermedio que se compone por la presidente, dos miembros de comisión y el gerente general.

Luego se encuentra la Gerencia General y por debajo de ella, la Gerencia de Producción y la Gerencia de Servicios, siendo estas dos las que nuclean el resto de las áreas, a excepción del área de Evaluación, Monitoreo, Acompañamiento e Investigación (UEMAI).

La gerencia de servicios se compone por Intendencia, Compras, Administración y Finanzas, Recursos Humanos y Sistemas de Información.

La gerencia de Producción se compone por el Programa de Intervenciones Constructivas (PIC), Programa de Mantenimiento y Gestión del Hábitat (PMGH) y Programa de Construcción de la Demanda y Nuevas Iniciativas de Desarrollo del Hábitat (PCDNIDH).

Cada una de estas áreas tiene diferentes cometidos y responsabilidades que hacen posible que la institución funcione correctamente y logre su cometido principal que es la construcción de un hábitat sostenible para quienes viven y/o trabajan en el medio rural.

De manera específica, el área de Construcción de la Demanda y Nuevas Iniciativas al Desarrollo del Hábitat, tiene como cometidos generar los insumos para tomar las decisiones sobre el lugar en el que se realizarán las intervenciones en soluciones habitacionales y la manera en la que se hará.

Tiene como responsabilidades realizar las investigaciones territoriales para identificar las necesidades vinculadas a la vivienda desde una perspectiva analítica integral del territorio. Así mismo, le compete el análisis de la selección de los participantes para los planes de MEVIR, según los criterios preestablecidos.

Por tanto, el área consta de dos sub áreas de trabajo, uno que se dedica a la evaluación de las solicitudes y selección de participantes, y otro que se dedica a la investigación territorial, genera los informes técnicos y define, según los resultados hallados, áreas prioritarias para posibles intervenciones de MEVIR. La coordinadora del Programa Construcción de la Demanda y Nuevas Iniciativas de Desarrollo del Hábitat (PCDNID) es Ec. Yanina Aniotz, referente institucional de la presente pasantía.

La pasantía se realizó en el sub área de investigación territorial, incorporándome al equipo de trabajo de asistentes de investigación, junto con otros cuatro pasantes, estos últimos contratados por la institución.

Las investigaciones territoriales están coordinadas por dos funcionarios de MEVIR que forman parte de su plantilla de personal estable, una Ingeniera Agrónoma y un Arquitecto.

Los equipos de investigación son integrados por estos dos coordinadores y los pasantes, que provienen de diferentes disciplinas de estudio relevantes a la hora de realizar las investigaciones territoriales desde una perspectiva integral e interdisciplinaria. De modo tal que se incorpora un pasante de Arquitectura, uno de Agronomía, y dos por las ciencias sociales, de Sociología y/o Ciencia Política.

Así, el equipo de investigación territorial está compuesto por seis personas, dos coordinadores y cuatro pasantes.

Con fines operativos, el equipo se divide en dos grupos, siempre manteniendo la interdisciplinaria necesaria. Por lo tanto, cada grupo está integrado por una persona de cada disciplina.

Como pasante en la modalidad de práctica profesional para el egreso de grado fui incorporado en uno de estos grupos de investigación.

IV. i – Actividades realizadas

Como pasante incorporado al grupo de investigación realicé las tareas que están previstas en el área de investigación territorial, a saber:

- Logística y planeamiento de salidas a campo.
- Contactar con informantes calificados e instituciones de las localidades que se visitarían y concertar entrevistas personales.
- Visita al territorio a ser investigado para realizar relevamiento de información local con los informantes y recorrida general de la localidad.
- Realizar entrevistas a informantes y recolección de datos secundarios.
- Sistematización de la información y redacción de informes técnicos.
- Participar en reuniones del equipo de investigación.
- Realizar devoluciones sobre el territorio investigado y definición de posibles áreas prioritarias para intervenciones de planes de vivienda.

Dado el objeto de estudio, el cumplimiento de estas actividades requiere realizar viajes a diferentes departamentos del país.

El equipo de investigación en el cual me incorporé estudió localidades específicas o áreas de los departamentos Canelones y Florida, mientras que el departamento Salto fue investigado en su totalidad.

Particularmente, en Canelones se estudiaron las localidades de Juanicó y alrededores. En la zona este del mismo departamento se estudiaron las localidades Capilla de Cella, Estación Piedras de Afilar, Cuchilla de Hornos y Estación Noya, Empalme ruta n° 9 y n° 8, Estación Migues, La Palmita, Soca, Migues, Montes y Sauce de Solís.

De la investigación de estas localidades, realizadas en 3 jornadas, se obtuvieron 9 informes técnicos.

De Florida se estudiaron de forma puntual 25 de agosto, Villa Independencia, Costas de Santa Lucía Chico, Cardal, 25 de Mayo, Villa Vieja, La Cruz, San Gerónimo, Talita, Costas de Talita y Costas de la Cruz.

El estudio de estas localidades se realizó en una jornada de campo, dividida en dos grupos, y se obtuvieron 7 informes técnicos.

El departamento de Salto se investigó en su totalidad, arrojando 64 informes técnicos. Dada la magnitud del departamento, la investigación se realizó en 2 etapas, en una primera instancia se investigó la zona este de Salto y luego, se continuó hacia la zona centro y oeste del departamento.

La investigación de la zona este comprende el análisis de 25 localidades: Paso del Parque del Dayman, Punta de Cañas, Cerros de Vera y Cerrillada, Paso de las Piedras de Arerunguá, Corral de Piedras, Pepe Nuñez, Carumbé, Paso Cementerio, Paso Potrero de Arerunguá, Cerro Chato y Toro Negro, Quintana, Zanja del Tigre, Pueblo Fernández, Cambará de Arapey, Picada de Sarandí, Colonia Aparicio Saravia, Sarandí de Arapey, Cuchilla de Guaviyu, Russo, Guaviyú de Arapey, Paso de la Herrería, Cayetano, Casa Muguera.

Una vez realizadas estas investigaciones locales, el equipo que realizó la visita y recolección de información se distribuye los casos para hacer más operativa la redacción de los informes diagnósticos.

En el transcurso de la pasantía realicé los informes de 25 de Agosto e Independencia, en el departamento Florida¹¹.

En el departamento Canelones¹² los informes correspondientes a Estación Piedras de Afilar y Capilla de Cella, Juanicó y alrededores, y Camino Dodera.

En Salto¹³ los informes de Colonia Itapebí, Colonia Antonio Rubio, Garibaldi, Albisu, Celeste, Rincón de Valentín, Tropiezo, Paso de las Piedras de Arerunguá y Cayetano.

¹¹ Fotos áreas de los casos de Florida utilizadas para la planificación de la visita a campo en anexo número 2.

¹² Fotos áreas de los casos de Florida utilizadas para la planificación de la visita a campo en anexo número 3.

¹³ Fotos áreas de los casos de Florida utilizadas para la planificación de la visita a campo en anexo número 4.

V. Metodología de investigación territorial

Como antecedente inmediato al PCDNIDH, existía el “Programa I + D”, que fue creado en el año 2008 y funcionó hasta el año 2012. Tenía como cometidos ocuparse de la generación de conocimiento y de investigaciones que hacen que la institución cumpla sus objetivos, además de generar insumos para determinar de forma técnica las zonas rurales que requieran una intervención de MEVIR. La detección de demanda de vivienda es uno de los estudios que se realizaba.

A partir del año 2012 el “programa I + D” pasó a convertirse en PCDNIDH, sumando otras responsabilidades, como la selección de participantes.

Esta área ha desarrollado una metodología de investigación territorial que permite identificar las localidades rurales y con menos de 5.000 habitantes, las necesidades en lo vinculado a la vivienda (acceso y salubridad). La propuesta de metodología que desarrolló MEVIR es consecuente con su misión y visión (que se han nombrado anteriormente) buscan la disminución de la pobreza entendida como un fenómeno multidimensional, además de fomentar y potenciar el proceso de desarrollo de las localidades.

La institución tiene gran acumulación de conocimiento en lo relacionado al desarrollo territorial en general y el rural en particular, por lo que además de su rol de proveedor de soluciones habitacionales cumple el rol de generación de conocimiento.

Ya en la década de los '90 técnicos de la institución mediante investigaciones realizadas en todo el país buscaban la detección de la demanda y establecer un orden de prioridades de intervención en las localidades estudiadas. Los estudios territoriales constituyen un insumo para la toma de decisiones sobre donde realizar las intervenciones.

En tal sentido, se hizo necesario llevar adelante investigaciones territoriales que den cuenta de otros aspectos de las realidades sociales de las localidades que no se resuman únicamente a la vivienda, sino que además tome en cuenta otros factores, que hacen al desarrollo local bajo una visión integral, como son la infraestructura productiva, la formación, historia local, acceso a bienes y servicios, acceso a créditos y tierras, riesgo social, etc. buscando la comprensión del territorio.

En este tipo de investigaciones integrales, y debido a la complejidad del objeto de estudio, es imprescindible la participación de profesionales y técnicos de diversas

disciplinas, que hacen aportes desde cada área de conocimiento y la experiencia en investigaciones territoriales.

V. i Estrategia metodológica

El proceso de investigación territorial de MEVIR se planteó inicialmente en 3 etapas.

La primera es la definición de los departamentos que es prioritario investigar, utilizando para esto información secundaria que dé cuenta de la situación social y calidad de vida.

La segunda etapa consiste en el trabajo de campo propiamente dicho, en el que se visitan los departamentos según la definición anterior y el orden de prioridad que resultó de dicho análisis. En esta etapa, además de la aproximación al departamento, tiene como objetivo identificar las localidades o pueblos cuya atención es prioritaria. Se realizan contactos con otras instituciones del Estado, como por ejemplo el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Colonización, instituciones educativas públicas, CAIF, etc. con la finalidad de obtener información específica del lugar que se visita. Además de realizar entrevistas con informantes calificados y referentes de la localidad, como ser productores locales, vecinos que conozcan muy bien la dinámica del lugar, maestros, etc., para que den información de los diferentes aspectos que MEVIR indaga en territorio (en esta etapa primaria).

En la tercera etapa, la Comisión Honoraria aprueba las localidades recomendadas como prioritarias para una intervención y se realiza una nueva investigación territorial en ellas –esta vez, más exhaustiva– para obtener información primaria a través de una encuesta local en la que se relevan las mismas variables que en la etapa dos, pero consultando directamente a los posibles adjudicatarios de viviendas o unidades productivas.

En la práctica y por las características del trabajo, no fue posible llevar a cabo estas 3 etapas del procedimiento de investigación, la primera etapa se realiza de forma ad hoc y la tercera etapa se desarrolla en parte.

La investigación se realiza en todos los departamentos del país, que son ordenados de forma prioritaria de acuerdo a la información precedente que posee la institución. También son estudiadas las localidades que la Comisión Honoraria decide como prioritarias, que son, en general, casos puntuales.

La estrategia metodológica que MEVIR utiliza para las investigaciones territoriales es desde un enfoque cualitativo, el cual “[...] mediante datos primarios relevados mediante una encuesta a una muestra de unidades de análisis (generalmente individuales) estadísticamente representativa, permiten caracterizar a una población (o universo) en función de variables, entendidas éstas como conceptos operacionalizados” (Gallart, 1993: 108) (en Forni, Gallart y Vasilachis de Gialdino: 1993).

La observación directa intensiva –en palabras de Duverger (1996: 281)– permite un análisis profundo (intensivo) de grandes grupos a través de muestras pequeñas, a diferencia de la observación directa extensiva, que estudia muestras representativas y dan como resultado investigaciones más superficiales, debido a la amplitud del universo a abarcar.

La observación directa intensiva “se efectúa sobre grupos más pequeños, incluso sobre individuos y, aunque mucho menos extensa, generalmente suele ser más profunda; de ahí que se llame intensiva” (Duverger, 1996: 281).

De esta forma se intenta comprender y demostrar la situación en la que se encuentra el actor social o sujeto de análisis (en este caso particular, los informantes calificados) hecho que es clave a la hora de la interpretación de la información recabada, pues se busca conocer y considerar la totalidad de la realidad que se estudia.

En este aspecto, es considerable destacar que los informantes calificados que se seleccionan para aplicar una pauta de entrevista no son seleccionados totalmente de forma arbitraria, se los convoca pues se considera que son referentes locales de la localidad que se estudia y/o poseen buena información y de primera mano sobre la realidad que se intenta comprender. Este tipo de análisis se centra en la “información observacional o de la expresión oral o escrita, poco estructurada, recogida con pautas flexibles, difícilmente identificable” (Gallart, 1993: 108) (en Forni, Gallart y Vasilachis de Gialdino: 1993).

Los informantes calificados por localidad o pueblo que se estudia, si bien son la mayor cantidad posible, no son una cantidad que sea representativa de la cantidad de personas que viven allí desde el punto de vista estadístico, sino que, son seleccionados por su profundo conocimiento en los ítems que MEVIR evalúa. De modo tal que, con los diferentes informantes calificados y los diversos puntos de vista sobre los mismos ítems

a evaluar, se obtiene una imagen de la realidad en la que se encuentran mucho más completa.

“Debidamente guardadas las distancias, diremos que la persona interrogada desempeña el papel de un libro o de una pieza de archivo” (Duverger, 1996: 283).

La observación directa intensiva, al igual que la observación directa extensiva, permiten la utilización de otras técnicas de recolección de investigación. Las “interviews¹⁴” (Duverger, 1996: 281), más propias del tipo de observación directa intensiva son las equivalentes a las encuestas de opinión en un diseño de investigación más extensivo.

Duverger destaca diferentes tipos de interview, entre las que se encuentran las documentales. Este tipo de interview es semejante a la que utiliza MEVIR para la recolección de información a los informantes calificados que se contactan en el área a investigar y evaluar posteriormente.

Las interview documentales se enfocan en obtener información del individuo o informante calificado sobre lo que saben y que es relevante para la investigación que se desarrolla, pues “ocurre con frecuencia que la única fuente de información la constituye el interrogatorio de las personas que saben, aquellas que fueron actores o espectadores de los acontecimientos. Su testimonio permite casi siempre rellenar las lagunas de los textos, rectificar errores y aclarar su significado” (Duverger, 1996: 284).

Las investigaciones que realiza MEVIR para determinar la existencia de demanda de vivienda las localidades utilizadas, si bien se nutre de este tipo de técnicas, el análisis no termina con la información obtenida de los informantes calificados y sus relatos, sino que por el contrario, son pieza complementaria a los datos obtenidos por fuentes secundarias que dan pistas sobre la posible existencia de demanda habitacional.

Los datos de fuentes secundarias, las interviews a informantes calificados y la observación directa del territorio son las herramientas que permiten al equipo de investigación territorial recabar información relevante y confiable de cara a realizar recomendaciones sobre intervenciones de vivienda.

¹⁴ Este término lo utiliza el autor, pues cree que la traducción al español del término (entrevista) puede dar lugar a confusiones. Lo aclara en el capítulo III, sección I, página 282. Mismas referencias bibliográficas que en la cita al autor.

Los ejes¹⁵ sobre los que se indaga en las visitas presenciales a territorio son:

- Ubicación geográfica e información histórica de la localidad (cómo se fundó, en qué año, si la localidad siempre se ubicó en el mismo lugar o se movió)
- Otras ciudades, pueblos o localidades de referencia
- Conectividad - movilidad
- Población
- Cobertura de educación
- Cobertura de salud
- Servicios básicos (OSE, UTE, ANTEL/ANTEL)
- Servicios generales (comercios, oficinas para trámites, salones comunales)
- Actividades sociales y culturales
- Aspectos productivos
- Actividad laboral
- Vivienda

La información recogida durante este proceso de investigación, en su conjunto, es el insumo más importante para la creación de los informes por localidad estudiada. En base a estos diagnósticos se identifican las zonas con la demanda de vivienda más urgente.

¹⁵ Ver anexo número 5: Formulario de relevamiento de información.

VI. Construcción de la demanda

Antes de analizar cómo MEVIR identifica y construye la demanda de vivienda, es necesario hacer precisiones teóricas sobre el concepto de demanda

La demanda, a grandes rasgos, se produce cuando un individuo, grupo o población es consciente de determinada/s carencia/s y reclama a otro que le provea, de alguna forma, soluciones o herramientas para suplir las carencias del primero.

Tiende a pensarse la demanda y la oferta como fenómenos que no están ligados y que existen con independencia el uno del otro, no obstante, es un enfoque erróneo, puesto que la demanda (en general) para que exista, se alimenta de un vínculo en el que participa, no solo quien realiza una demanda, sino que también, a quien se le realiza la demanda.

La demanda pasa a ser inexistente si falta alguna de las partes de ella, pues si quien demanda no tiene qué demandar ni a quien hacerlo, no se define ni se construye la demanda, aún cuando las necesidades sean visibles.

Del otro lado de la relación, el demandando (quien recibe la demanda), puede no dar lugar a ellas desconociendo la existencia de necesidades no cubiertas, o bien, puede hacerse cargo de todas las demandas brindando soluciones a todas ellas.

Lo público, en oposición a lo privado, hace accesible o disponible bienes, servicios y/o cuidados para todos los ciudadanos. Lo público se hace responsable por aquello que es de utilidad o necesidad para todos, así como intervenir en los problemas sociales. La vivienda, tal como se expresó anteriormente, posee una complejidad tal que no solo es posible abordarla desde una perspectiva economicista, sino que requiere un abordaje integral y que incluya otras perspectivas.

Como ejemplo de esto, la vivienda es uno de los factores que se analiza a la hora de determinar las necesidades básicas insatisfechas (NBI), pues tiene repercusiones en la salud física y mental de las personas; el acceso a la vivienda es uno de los determinantes de los movimientos poblacionales, así como influye directamente en la calidad de vida de las personas, por la salubridad de la vivienda y por el costo asociado que tiene el acceso a ella. “Las necesidades humanas básicas han sido concebidas como derechos morales que se adquieren como miembros de una determinada sociedad y por ello se

reconoce esa existencia de unas necesidades sociales que deben ser atendidas mediante la política social.” (Montagut, 2008: 23).

La vivienda es un problema social, que es abordado como una política social pues es de interés tanto para la sociedad, como para el Estado.

La política social “pretende paliar las necesidades humanas (...)” (Montagut, 2008: 23). Estas necesidades, como lo señala Montagut, no son estándar a lo largo de la vida de las personas, ni son las mismas en los diferentes momentos históricos, del mismo modo que también varían en relación al nivel productivo y de desarrollo de las sociedades. “Esas necesidades son un producto o resultado de la acción humana, evolucionan y se transforman formando parte del proceso histórico: es entonces cuando hablamos de necesidades sociales.” (Montagut, 2008: 23).

Así mismo, la interpretación de dichas necesidades varía en relación al tipo de Estado, y de éste, el tipo de solución que se dé a las demandas ocasionadas por estas necesidades no satisfechas. “Una determinada concepción de la sociedad, de sus pautas culturales, de sus derechos y obligaciones, e incluso de los criterios de justicia social que la deben guiar, conduce a unas políticas sociales concretas, eso es, a una forma de actuar frente a las necesidades sociales” (Montagut, 2008: 23).

El Estado sirve a la ciudadanía, a la que “(...) se le han reconocido un conjunto de derechos y tiene a su vez un conjunto de obligaciones para con esa comunidad.” (Montagut, 2008: 24), en la cual, se posee igualdad de derechos y se otorgan a quienes son reconocidos como ciudadanos.

El reconocimiento de los derechos de ciudadanía social es la última expansión de derechos que se ha conseguido.

En una primera etapa, la ciudadanía civil, se reconocía el derecho civil de igualdad ante la ley, libertad jurídica, obtención de bienestar, etc. Estos derechos se reconocieron incluso a quienes no eran ciudadanos políticos. Los derechos civiles “(...) están compuestos por aquellos derechos necesarios para el ejercicio de las libertades individuales (...)” (Montagut, 2008: 24).

En una segunda etapa se amplían los derechos y se reconocen los derechos políticos, dando lugar a la ciudadanía política. Estos derechos habilitan a los ciudadanos a participar en la vida política y hacer uso del ejercicio político, “significa el derecho a

participar en el ejercicio del poder político, como miembro y elector del gobierno (o sea de la autoridad política)” (Montagut, 2008: 24).

En una tercera etapa se llegó a la expansión de los derechos de ciudadanía social, en la que se le amplían los derechos sociales, que consisten en la igualdad de acceso a determinados bienes y servicios que se da por un derecho adquirido (desmercantilización), de esta forma se intenta ocasionar la reducción de las desigualdades en pos de la integración social. “(...) el Estado debe garantizar unos niveles mínimos de bienestar y seguridad económica que permitan a todas las personas vivir de acuerdo con los estándares de vida prevalecientes en su sociedad” (Montagut, 2008: 24).

Las políticas sociales están estrechamente vinculadas al reconocimiento de la ciudadanía, lo cual “representa la aparición de unas “necesidades sociales”¹⁶ que deben ser cubiertas por el Estado y que abarcan las actuaciones políticas en materia de educación, de salud, de ocupación, de vivienda y de servicios sociales. Es decir, cubiertas a través de la política social en estos campos.” (Montagut, 2008: 25).

VI. i Construcción de la demanda de vivienda

La economía define la demanda en términos de mercado, en la que se contemplan los bienes y servicios demandados, factores productivos y el precio de los bienes y servicios. “La ley de demanda se denomina a la relación inversa entre el precio de un bien y la cantidad demandada del mismo (...)” (Tansini et al, 40: 2003).

El mercado de la vivienda no escapa a estos conceptos, y en cierta medida se maneja en los términos que se definen anteriormente.

El mercado de vivienda, además, posee una complejidad extra que es la dificultad de acceso a dicho bien, la diversidad de actores que entran en juego dentro del mercado de vivienda, y el rol social que cumple el acceso a dicho bien.

El acceso a la vivienda está intermediado por diferentes actores como las empresas constructoras, bancos e inmobiliarias que inciden en el mercado de la vivienda, haciendo que el valor por acceder a dicho bien se encarezca. Por otro lado, las

¹⁶ Comillas de la autora.

posibilidades de encontrar acceso a vivienda por fuera de estos actores es casi inexistente, de este modo, pasan a ser parte fundamental del sistema inmobiliario y tienen una gran capacidad de influencia en el mercado de viviendas.

Por otro lado, la vivienda tiene una gran importancia en la sociedad, afecta significativamente el nivel de vida de la población y en la salud física y mental. Además, influye en otros factores vinculados a lo demográfico, como la reproducción y la emancipación de los jóvenes de su hogar familiar (Becerra et al, 2015:01).

En tal sentido, desde una perspectiva económica la demanda de vivienda nueva (Becerra, 2015) depende de muchos factores “como la demografía y las condiciones económicas y financieras de la economía, los comportamientos sociales y el propio stock de viviendas usadas vacías.” (Becerra et al, 2015: 03).

No obstante, estos factores también determinan la denominada demanda agregada (Suárez, 2016), que es construida por la cantidad demandada de viviendas nuevas así como de vivienda usada. “Dentro de esta demanda, hay quien puede acceder a vivienda de obra nueva o usada y también algunas personas que sólo buscarán vivienda nueva” (Suárez, 2016: 03).

Según Becerra et al (2015), es posible construir la demanda básica de vivienda tomando las siguientes cuatro fuentes:

1. “Variación del número de hogares.
2. Obsolescencia de parte del parque de viviendas.
3. Demanda de reposición de hogares existentes.
4. Otras causas: aumento del stock técnico, inversión, vivienda vacacional, cambios de uso, etc.” (Becerra et al, 2015: 03).

Para el autor, la variación del número de hogares, además, aporta tres nuevos datos: los hogares nuevos que necesitan una vivienda, los hogares que desaparecen y por consiguiente aportan una vivienda al stock de viviendas usadas, y la conformación de nuevos hogares que prefieren una vivienda nueva.

La obsolescencia la define a partir de la clasificación del número de viviendas por su antigüedad o estado. Este punto está estrechamente vinculado a cuestiones económicas, pues la refacción o acondicionamiento de viviendas está fuertemente ligado a la relación costo – beneficio.

La demanda de reposición o mejora, se construye tomando en cuenta aquellos hogares ya establecidos que quieren una mejora de la vivienda o realizar la compra de una nueva. Este modelo teórico sirve de aporte a la hora de prever la demanda de vivienda, para ello elabora diferentes variables y toma datos de la realidad que en su conjunto, sirven de herramienta a la hora de hacer previsiones sobre la demanda de vivienda.

Además de las diferentes variables económicas que utiliza para su modelización, toma en cuenta el factor social que implica todo estudio sobre vivienda. No obstante, las visiones economicistas –que son muy necesarias– no logran encontrar la complejidad del factor social que genera la vivienda. Basarse únicamente en este tipo de visiones deja un panorama incompleto sobre la dificultad de una política social, como es en los Estados actuales, el problema de acceso de la vivienda.

Sí logramos pensar el tema de una forma amplia, y enfocándonos en el tema en particular que nos proponemos estudiar, el abordaje para la identificación y construcción de la demanda de vivienda adquiere una complejidad aún mayor, pues no solo intervienen los factores económicos y de mercado que se mencionaron anteriormente, sino que, además, es necesario contemplar la especificidad de la demanda, que proviene desde la comunidad y cuyo proceso, en cierta forma, depende de ella.

La demanda es la expresión de una necesidad a quien se cree que puede proveer las soluciones a dicha carencia. Esta definición bastante genérica también es aplicable para este caso particular, en el que la demanda tiene su particularidad, pues nace de la comunidad y a través de ella la expresa. No sucede lo mismo si volvemos a pensarlo en términos economicistas, en la que la demanda se expresa por individuos que tienen la necesidad y condiciones de acceso a la vivienda.

La relación que se establece cuando se hace explícita una demanda, posiciona a los actores en una relación asimétrica o de desigualdad de poder, en la que uno es el que pide (demandante), y el otro es el que da (demandado u oferente). “La demanda no puede ser entendida sin considerar la oferta” (Rodríguez et al, 2001: 104).

La expresión de la demanda, como lo explica Rodríguez et al (2001: 103) puede darse de tres formas.

- i) Provenir directamente de la comunidad: Se percibe la insatisfacción de determinadas necesidades y piden ayuda para resolver dicha carencia.
- ii) Pedido formulado por un tercero: Un tercer actor, que no forma parte de los demandantes pero tampoco de los oferentes, canaliza las necesidades expresadas o que percibe.
- iii) Generarse a partir de la oferta: Este es el caso cuando no hay un pedido explícito de la comunidad pero se genera la demanda a raíz de una oferta. En este caso, se hace explícita la existencia de oportunidad de hacer una demanda, si es que la comunidad entiende que lo que se ofrece les es necesario.

Dadas estas tres formas de expresión, es que se entiende que la construcción de la demanda se forma entre ambos términos de la relación (Rodríguez et al, 2001: 105). Para estos tres casos, el abordaje es distinto, pero siempre supone la articulación de ambas partes.

VI. ii Presentación de los casos de estudio

Los informes territoriales que se realizaron para MEVIR indagan sobre diferentes aspectos de la localidad, paraje o área dispersa, que aportan información sobre aspectos económicos, laborales, sociales en general, acceso a servicios, conectividad, y principalmente, aspectos productivos y de vivienda, que permiten una visión más cercana a la realidad que se estudia.

A continuación, se presenta una síntesis de los casos estudiados, en los que se describe el estado actual en cuanto a necesidad de vivienda¹⁷ en las localidades de los departamentos que se realizó la investigación territorial durante el transcurso de la pasantía.

¹⁷ Debido a la confidencialidad de la información y datos con los que se trabajó durante la pasantía, según disposición de MEVIR, no se presentan los datos específicos ni las zonas que se definieron como prioritarias. La información completa se encuentra en los informes técnicos realizados para la institución y que están en su poder.

Para ello, se operacionalizó la información en cuatro variables, a partir de las cuales se analizarán los casos estudiados:

- la demanda de vivienda,
- la organización social,
- la situación productiva y laboral,
- adecuación de la oferta a la demanda existente.

La variable “demanda” se construyó de forma tal que contemple la información que los sujetos entrevistados aportan sobre la situación habitacional general del lugar estudiado, las características de la población y la cantidad aproximada de personas interesadas en vivienda nueva. Así mismo, la información es complementada con la observación directa del equipo de investigación.

“Organización social” es una variable que toma en cuenta factores de organización vecinal, si existe o no y en torno a que temas se han formado comisiones vecinales.

La variable “situación productiva y laboral” se compone por la información aportada por los informantes calificados y la observación directa del equipo de investigación sobre el tipo de actividad productiva predominante en la zona y las principales fuentes laborales disponibles.

Por último, la variable “adecuación de la oferta a la demanda existente” se agrega la información analizada de las tres variables anteriores, con el objetivo de identificar los aspectos principales que conforman la demanda de vivienda. Así mismo, se toma en cuenta los tipos de intervención que MEVIR posee para atender la demanda. De esta forma, es posible identificar y diferenciar los tipos de demanda de la sociedad.

La selección de estas variables no es del todo arbitraria, sino que se han identificado como las más relevantes para identificar la demanda de vivienda, y definir qué tipo de abordaje se le dará a la situación.

a. Demanda:

En el caso de las localidades estudiadas en *Florida* (25 de Agosto e Independencia), el perfil de la población demandante en su mayoría son jóvenes que tienen familia, en el entorno de los 25 al os 40 años, que en la actualidad alquilan o viven de agregado en el hogar paterno, en el que constituyeron su familia propia. Por otro lado están quienes son inquilinos y tiene deseos de acceder a una vivienda propia. Considerando el área rural dispersa vinculada con ambas localidad, se presenta una particularidad, que es de gran interés para MEVIR, y es que se detectaron familias en condiciones de mayor

vulnerabilidad habitacional viviendo en los tambos para los cuales trabajan. Así mismo, muchos de los productores familiares tienen necesidades de infraestructura productiva.

Para el caso de las cuatro localidades estudiadas del *Departamento de Canelones*, el perfil de la población son, en su mayoría, familias monoparentales jóvenes con hijos que viven en los establecimientos productivos o de agregado, por lo que es posible encontrar casos de hacinamiento.

Particularmente, en el caso de la localidad de Juanicó, la población ha ido en constante aumento dado la cercanía con grandes ciudades que conforman el área metropolitana de Montevideo (Montevideo, Canelones y Progreso) y fuentes laborales locales tanto de tipo zafra como estable, por lo que la demanda es sobre viviendas nuevas y más servicios disponibles en la localidad.

La zona rural dispersa de Camino Doder es la que tiene la mayor cantidad de personas que viven y trabajan en establecimientos productivos. Bajo esta modalidad, la solución habitacional está ligada al vínculo laboral. La demanda en este caso está más vinculada a la infraestructura productiva en el caso de los productores familiares, y de vivienda nueva.

Por su parte, la zona de Capilla de Cella y Estación Piedras de Afilas es la más vulnerable en términos habitacionales y sociales de las que se han estudiado en Canelones. Se identificaron familias viviendo de agregado y varias situaciones de hacinamiento en viviendas que son en su mayoría insalubres y precarias. Así mismo, hay habitantes de estas zonas que viven en los establecimientos productivos para los cuales trabajan, aunque son casos puntuales.

Si bien la necesidad de mejorar las condiciones habitacionales son evidentes, y la demanda es de vivienda nueva, existe una alta vulnerabilidad social que no solo está vinculada a la precariedad habitacional, es necesario una mayor cantidad de servicios, sobre todo sociales y de salud.

En el caso del *Departamento de Salto*, se estudiaron 9 casos: Rincón de Valentín, Colonia Antonio Rubio, Colonia Itapebí, pueblo Celeste, Albisu, Garibaldi, Paso de las Piedras de Arerungúa, Tropiezo y pueblo Cayetano. Estos casos estudiados, que si bien son diferentes entre sí, es posible reconocer rasgos comunes que permiten un análisis integrado para lograr caracterizar la demanda.

En estos 9 casos que se mencionaron, la población demandante en general se compone por familias jóvenes, en su mayoría con hijos, u hogares monoparentales con jefas de familia. También hay casos, aunque son los menos, de jóvenes en transición a la adultez que buscan la emancipación de su hogar.

La mayoría de los trabajadores se dedica al trabajo de campo, como peones de estancia o capataces, por lo que su situación habitacional suele ser precaria, en viviendas insalubres o en mal estado. Además de ello, se comparte la vivienda con otro hogar, por lo cual es posible observar situaciones de hacinamiento.

El caso de los productores familiares es similar, pero a su vez, requieren de otro tipo de asistencia vinculado a la producción.

Entonces, la demanda de vivienda nueva se compone por familias que se encuentran viviendo en condiciones precarias, en establecimientos productivos para los que trabajan y no poseen una vivienda en el pueblo. Para el caso de los productores familiares, además tienen requerimientos de infraestructura productiva (galpones, caminos, salas, etc.).

b. Situación productiva y laboral:

El caso de *Florida* muestra dos ejemplos un tanto dispares. En 25 de Agosto no predomina la producción rural o emprendimientos productivos de importancia, a excepción de dos grandes tambos y algunos establecimientos frutícolas. La actividad laboral predominante se encuentra en zonas cercanas, como son Canelones, San José, Florida, Santa Lucía o Montevideo.

Por su parte, Independencia se caracteriza por ser un pueblo de producción lechera, cuya población se emplea en siete tambos de gran magnitud, por lo que genera muchos puestos de empleo, casi a la totalidad de los habitantes. Esta producción a gran escala, ha generado, por contrapartida, que muchos productores familiares dejaran su producción a menor escala y pasen a trabajar como empleados en estos grandes tambos. También hay productores familiares que se dedican a la apicultura.

En el caso de *Canelones*, en las localidades estudiadas, la mayor parte de la actividad productiva y laboral es el trabajo rural, predominantemente la agro industria frutícola y de vid, en menor medida la producción lechera. En estos rubros se incluyen los productores familiares existentes en las diferentes zonas.

Según los informantes consultados estas actividades productivas son fuentes laborales zafrales y estables en la mayoría de los casos.

Tanto Juanicó como la zona de Camino Doderá encuentran en las ciudades cercanas (Montevideo, Canelones y Progreso) otras fuentes laborales y de ingresos, como lo es la construcción.

Capilla de Cella y Piedras de Afilar tienen actividades productivas diferentes, consta de ganadería vacuna principalmente, la producción extensiva de papa y forestación. Los productores familiares en esta zona son muy pocos y reciben ayuda del MGAP.

Otra de las fuentes laborales existentes en la zona son dos canteras de balastro y tres haras de caballos (única actividad productiva que emplea mujeres). Siendo todas estas fuentes zafrales.

La información local indica que el fuerte de los ingresos de los habitantes en esta zona es por pensiones o jubilaciones.

En los 9 casos de *Salto*, la actividad productiva se caracteriza por ser ganadería vacuna, ovina, lanar, lechería y producción de arroz y cereales.

Hay productores familiares que producen en estos mismos rubros, aunque en la mayoría de los casos deben complementar sus ingresos con otros tipos de trabajos, como por ejemplo, como peones o capataces en las estancias, que por su parte, son la mayoría.

c. Organización social:

MEVIR ejecuta sus obras con el régimen de ayuda mutua autoconstrucción asistida, bajo el cual, los beneficiarios de las viviendas deben participar del proceso de construcción de las mismas cumpliendo una determinada cantidad de horas previstas de forma semanal. En este sentido, la capacidad de organización social de los individuos resulta un factor relevante.

En la mayoría de los casos donde se encontró una clara organización social es en aquellos pueblos o localidades en las que hubo anteriormente una intervención de MEVIR. Esto es un factor importante, no solo en lo que respecta al sistema de construcción, sino que también lo es a la hora de dirigir y canalizar sus demandas.

Un claro ejemplo de esto es Villa Independencia y 25 de Agosto (Florida), allí casi la totalidad de las viviendas existentes fueron construidas por MEVIR. En la actualidad,

sus habitantes han construido una fuerte organización y asociatividad social en torno al interés común de que MEVIR realice una nueva intervención de viviendas. Esta comisión pro vivienda, ya dispone de toda la información más relevante que se indaga (cantidad de familias, fuentes laborales e ingresos, situación productiva, terreno disponible y situación legal del mismo, interés de los habitantes en permanecer en el lugar) y ha construido un discurso entorno a ello que está claramente orientado a encajar dentro de los requisitos de MEVIR.

Un caso similar a este es el de Juanicó y alrededores (Canelones), en el que también hay intervenciones anteriores de MEVIR y la organización social en lo que respecta a la vivienda es fuerte, aunque en este caso y por su proximidad a grandes ciudades y tener población en constante crecimiento, es que Juanicó (y alrededores) tiene mayor cantidad de servicios que los primeros casos que se mencionaron, por ello es que la organización social no gira únicamente en torno al problema de vivienda, tienen además diferentes comisiones para lograr mayor y mejores servicios o servicios nuevos.

Para los casos de Salto, si bien se encontraron localidades con organización social, en la mayor parte de los casos está más vinculado con otros servicios, como son el agua potable, la electricidad y transporte, que además ejercen presión por la problemática habitacional. No obstante, en estos casos que la actividad productiva y laboral es mayoritariamente rural, el fuerte de la organización social y la asociatividad vecinal está vinculada a las Sociedades de Fomento Rural y a las escuelas rurales.

La existencia de organización social es un factor relevante e importante para MEVIR a la hora de realizar los diagnósticos territoriales, no solo por lo que implica que una comunidad tenga organización y asociatividad en torno a diferentes temas, sino que además, permite obtener con mayor grado de confiabilidad la información y las características de la población que se indagan.

Las comisiones pro MEVIR, pro vivienda, las comisiones vecinales, escolares o Sociedades de Fomento Rural suelen ser buenos informantes calificados, que en el esquema metodológico de investigación que se ha planteado, en el que las entrevistas en profundidad o “interviews” (en palabras de Duverger), son un elemento central a la hora de realizar diagnósticos sobre la demanda de vivienda.

d. Adecuación de la oferta a la demanda existente

En líneas generales, las localidades y pueblos investigados cumplen con los requisitos para ser población objetivo de atención de MEVIR.

El área estudiada en Salto es el ejemplo más clara de ello, donde la mayor parte de la población se dedica al trabajo rural y las localidades están alejadas de ciudades grandes, con lo cual, hace que MEVIR sea la única institución capaz de resolver y atender su problema habitacional.

Las localidades o pueblos investigados en Canelones son similares, con la salvedad que en este caso hay población que se dedica al trabajo rural y la que encuentra sus fuentes laborales en grandes ciudades cercanas, como es el caso de Juanicó y alrededores.

En estos casos MEVIR encuentra posibles zonas de actuación, pues cumple con los requisitos necesarios, entre ellos, condiciones habitacionales precarias o insalubres, poseen capacidad de pago de la cuota subvencionada y disponibilidad para cumplir horas en el periodo de construcción de las viviendas.

No obstante, se encontraron casos en los que se requiere dar atención en lo que respecta a vivienda, pero además, se requiere la atención en otros aspectos sociales y que hacen al hábitat en general. A modo de ejemplo: condiciones de mayor vulnerabilidad económica y social que hacen que estas situaciones escapen a las posibilidades de atención de MEVIR, como es el caso de Capilla de Cella y Estación Piedras de Afilar en Canelones, o Pueblo Celeste en Salto. Estos son pueblos que se encuentran en condiciones de pobreza, y que por la situación económica en general difícilmente puedan hacer frente a una cuota subvencionada de MEVIR, y que, por la situación social en general, requieren de otro tipo de atención.

Recientemente, MEVIR ha comenzado a implementar la atención por Planes Integrales de Proyectos Locales (PIPL), mediante los cuales y con acuerdos interinstitucionales, puede dar atención integral en las localidades en las cuales detecta necesidades pero escapan a su órbita de acción.

VII. Comentarios y conclusiones finales

Tomando como base las investigaciones que MEVIR realiza, se realizan intervenciones en las zonas que determinó como prioritarias. Se observa que en todos los casos donde hay intervenciones anteriores de MEVIR, ya sea en viviendas y/o en unidades productivas, la comunidad está más organizada a la hora de realizar nuevas solicitudes de intervención a MEVIR, con un discurso muy claro y elaborado.

La expresión de la demanda puede expresarse de tres formas (Rordiguez et al, 2001), la primera de ellas es que provenga directamente de la comunidad. MEVIR recibe solicitudes desde la comunidad, en las cuales se le expresa la necesidad de vivienda y se demuestra que cumplen con las condiciones que MEVIR exige.

Como se mencionó anteriormente, la organización social es un factor importante y de gran ayuda a la hora de encontrar la demanda de vivienda, no obstante, que la comunidad esté organizada en torno a comisiones de vivienda o comisiones pro MEVIR y ejerza presión para lograr nuevas intervenciones, no necesariamente es un indicador de necesidad válido. Como ejemplo de esto es posible nombrar dos de los casos que se estudiaron en Canelones, la zona de Juanicó y alrededores tiene una fuerte y pujante organización social y vecinal en torno a diferentes temas, entre ellos la vivienda, por otro lado, la zona de Capilla de Cella y Estación Piedras de Afilar tienen escasa organización social en torno a la escuela pública. En ninguno de estos casos es posible desestimar la necesidad de vivienda, pero sin embargo, el caos que tiene escasa organización social es el que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad.

La segunda forma de expresión de la demanda, es que el pedido sea formulado por un tercero, un actor exógeno a los demandantes que canaliza o percibe el pedido. En la realidad operan actores motivados por conseguir rédito político, que ejercen presión para conseguir intervenciones de MEVIR para determinada comunidad.

Sin bien no puede afirmarse que esto no suceda, en el esquema de funcionamiento del Programa de Construcción de la Demanda y Nuevas Iniciativas del Desarrollo del Habitat (PCDNIDH), en el que se lleva un proceso riguroso de investigación territorial para determinar la existencia de demanda y necesidad de vivienda, permite que la toma de decisión de los lugares en los que se realizarán las intervenciones sea tomada en un marco de información y diagnósticos rigurosos, haciendo que el proceso sea menos proclive a decisiones arbitrarias, presiones políticas o sociales.

De esta manera, el proceso de construcción de la demanda se respalda en investigaciones que aportan elementos y datos contrastables a la hora la toma de decisión, disminuyendo así, las posibilidades de presiones externas.

La tercera y última forma en que se expresa la demanda, es cuando no hay un pedido explícito de la comunidad, pero que debido a la existencia de un oferente, la comunidad comienza a identificar necesidades.

Esta tercera forma, agrega en parte los dos puntos anteriores, en los que la demanda se expresaba directamente desde la comunidad y en el que las demandas eran canalizadas o dirigidas por un actor externo. No obstante, el aspecto más importante de esta tercera forma, es que el conocimiento de la existencia de MEVIR en la comunidad contribuye, en muchos casos, a que se identifiquen desde la propia comunidad la existencia de carencias que afectan su calidad de vida. En esta tercera forma de expresión, desde la oferta se comienza a elaborar una demanda, que tiene una posible solución.

En el proceso de construcción e identificación de la demanda que el Programa de Construcción de la Demanda y Nuevas Iniciativas del Desarrollo del Habitat (PCDNIDH) realiza, coexisten de cierta manera estos tres tipos de expresión de la demanda, pero es el tercero el que más se asemeja a la forma de actuación de MEVIR.

Las intervenciones de vivienda se realizan en zonas que se determinaron como prioritarias basándose en investigaciones y diagnósticos territoriales, en los que se consideraron diferentes aspectos con los que es posible identificar la existencia y el tipo de demanda. La decisión de una intervención radica en aspectos técnicos elaborados por el quipo del PCDNIDH y no necesariamente en la existencia de una demanda organizada o por las presiones de terceros que las canalizan.

MEVIR es una institución dinámica que ha ido adaptando sus procesos conforme percibe el cambio que se da en la sociedad en general, y en el medio en el cual opera (el rural) en particular. Un ejemplo claro de esto son las intervenciones en Programas Integrales de Proyectos Locales (PIPL), en la que el abordaje a la problemática se realiza de forma integral junto con otras instituciones, para proveer soluciones que no solo estén vinculadas a problemas habitacionales y productivos.

Históricamente, MEVIR ha tenido como población objetivo y como cometidos la erradicación de la vivienda insalubre rural, mejorando el hábitat en este entorno.

Con los Programas Integrales de Proyectos Locales (PIPL) logra llegar a población que anteriormente quedaba excluida su órbita de acción. En este nuevo marco, es importante hacer una distinción de los tipos de demanda que MEVIR percibe.

La información sobre caracterización de demanda que aquí se presenta, es un insumo que creemos será de gran valor para MEVIR, pues aporta nuevos elementos metodológicos y teóricos que permitirán una sistematización de los datos e información que se maneja de forma más sencilla.

Las entrevistas en profundidad que se realizan a los informantes calificados cumplen un rol central en el proceso de investigación territorial. Durante el transcurso de dichas investigaciones se identificó la importancia trascendental que cumplen estas entrevistas, y en tal aspecto, se hacen aportes sobre entrevistas en profundidad o “interviews documentales” (en palabras de Duverger) que contribuyen a complementar la metodología utilizada por el Programa de Construcción de la Demanda y Nuevas Iniciativas del Desarrollo del Habitat (PCDNIDH).

Así mismo, se aportan elementos que permiten el análisis de la demanda que MEVIR percibe en el territorio y se elabora un modelo compuesto por diferentes variables como posible insumo para la operacionalización y sistematización de la información recaudada. Si bien este modelo se elaboró con los casos de estudios planteados, es posible utilizarlo para el resto de las investigaciones que MEVIR realiza, pues la naturaleza de las variables con las que se elaboró permite agregar la información particular de diferentes localidades, para tener una visión general y resumida. MEVIR cuenta con muy valiosa información sobre localidades o pueblos de los departamentos del Uruguay, con este modelo que se aporta es posible agregar y sistematizar dicha información con la cual hacer diagnósticos a nivel más macro.

Los datos que MEVIR obtiene y acumula son de gran valor, pues se obtiene de forma directa y se complementa con información secundaria, pero además lo es por el costo que tiene asociado obtenerla. En este aspecto, y dada esta nueva trama institucional que MEVIR está tejiendo, se considera que es muy importante que la información esté sistematizada y disponible para otras instituciones que trabajan junto con MEVIR.

La información y datos que MEVIR genera son de gran utilidad para la formación de conocimiento, el acceso a dicha información y a los diagnósticos e investigaciones institucionales que se generen contribuirían a una retroalimentación entre el ámbito

académico y MEVIR, y por tanto, a un mayor conocimiento sobre la vivienda rural en general.

La actuación de MEVIR responde a una política social focalizada que orienta su atención a personas en situación de privación de vivienda salubre en el entorno rural, cuyo objetivo al momento de su creación era la erradicación de las viviendas precarias e insalubres, que además, están ligadas a un vínculo laboral que puede terminar, y que por otra parte, la actividad laboral en el sector rural pasó a estar más regulada a partir del año 2008 (ley 18.441).

El acceso a vivienda en las áreas rurales tiene ciertas especificidades que la diferencian de las áreas urbanas, entre ellas la inestabilidad laboral, la falta de opciones de fuentes laborales, los ingresos que por lo general son bajos, la dispersión y distancias en el territorio. Estos factores dificultan, por ejemplo, el acceso a créditos bancarios.

En este aspecto, si bien existen antecedentes de préstamos del Banco Hipotecario del Uruguay destinados a personas de zonas rurales, con la creación de la Sección Fomento Rural y Colonización (Magri, 2014).

Luego de esto, como lo menciona Magri (2014), la preocupación por el ámbito rural fue desplazado y el Banco Hipotecario del Uruguay pasó a concentrarse en la vivienda en zonas urbanas, de Montevideo y el interior del país. Posteriormente resurgió el interés en las áreas rurales (Magri, 2014), no obstante, no se había logrado encontrar una soluciones que contemplara las características y especificidades que tiene la vivienda rural como problema.

Esto no sucedió hasta que a través de MEVIR se logró abarcar el tema en su complejidad, mediante una forma nueva, que implica la participación de los ciudadanos durante el proceso de construcción, y en lugar de habilitar préstamos, se otorga un subsidio. En cierta forma, desmercantiliza el problema de la vivienda rural, y lo convierte en un problema de política social. Problemas que, por otro parte, sin la existencia de MEVIR, serían difícilmente abarcables.

En la actualidad, si bien ha celebrado acuerdos y convenios con diferentes instituciones con las cuales colabora en lo que respecta a la construcción de un mejor hábitat, no ha perdido su objetivo principal y centra su atención en una población particular, que por sus características, MEVIR es la única institución que ha logrado de forma eficiente la mejora en la calidad habitacional del medio rural y de infraestructura para la producción.

Bibliografía

Becerra, Martín et al (2015): Modelo de previsión de demanda de vivienda nueva. IESE Business School Universidad de Navarra. Disponible en: http://www.iese.edu/es/files/WP-1133%20v2_tcm5-118486.pdf (acceso: 30 de marzo de 2017)

Duverger, Maurice (1996): Métodos de las ciencias sociales. Ariel Sociología, 1º edición. Barcelona, España.

Gallart, María Antonia (1993): "La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación" en Forni, Gallart y Vasilachis de Gialdino, Métodos CualitativosII. La práctica de la investigación. Buenos Aires, Centro Editor para América Latina. Disponible en: http://www.terras.edu.ar/biblioteca/15/15MIS_Gallart_Unidad_5.pdf (acceso: 30 de marzo de 2017).

Instituto Nacional de Estadística: Base censal 2011. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011> (acceso: 30 de marzo de 2017)

Magri, Altair (2014): De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

MEVIR. Disponible en: <http://www.mevir.org.uy/> (acceso: 30 de marzo de 2017)

Montagut, Teresa (2008): Política social una introducción. Ariel Sociología, 3º edición. Barcelona, España.

Parlamento del Uruguay: Ley 13.640 Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5845826.htm> (acceso: 30 de marzo de 2017).

Parlamento del Uruguay: Ley 18.676 MEVIR - Doctor Alberto Gallinal Heber. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4142593.htm> (acceso: 30 de marzo de 2017).

Parlamento del Uruguay: Ley 18.441 Jornada laboral y régimen de descansos en el sector rural. Disponible en:
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5063506.htm> (acceso: 30 de marzo de 2017).

Rodriguez, Alicia et al (2001): De ofertas y demandas: una propuesta de intervención en psicología comunitaria. Revista de Psicología, año/vol. X, número 002. Universidad de Chile, Ñuñoa Santiago, Chile. Páginas 101 - 109.

Suarez, José Luís (2016): Proyección de las necesidades de vivienda en España. IESE Business School Universidad de Navarra. Disponible en:
http://www.iese.edu/es/files/Resumen%20estudio%20Demanda%20de%20vivienda%20y%20precio%20de%20vivienda_tcm5-118485.pdf (acceso: 30 de marzo de 2017).

Tansini, Ruben (editor) et al (2003): Economía para no economistas. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.