



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Monografía Licenciatura en Trabajo Social

Propiedad privada y derecho a la vivienda: Los procesos
de regularización.

Valentina Beatriz Grasso Raffo
Tutor: Inés Martínez

2023

A mi familia, por su apoyo incondicional.

A mis amigas, por la profundidad compartida y el acompañamiento de siempre.

*A mis compañeras y compañeros de trabajo en la IM, por inspirarme y problematizar juntos
esta realidad.*

GLOSARIO DE ABREVIACIONES	5
INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN	6
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO	8
Problema, preguntas y objetivos de investigación	8
Diseño Metodológico	9
CAPÍTULO 1: DERECHO A LA VIVIENDA Y PROPIEDAD PRIVADA	11
1. 1 La conformación de la ciudad	11
1. 2 Concepción de vivienda, desde una perspectiva de derechos	13
1. 3 Acceso a la vivienda en Uruguay	15
1. 4 El valor de la vivienda, Propiedad privada y derecho a la propiedad	18
1. 5 Debate sobre los títulos	20
CAPÍTULO 2: LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN BAJO LA LUPA	23
2. 1 Programas de regularización	23
2. 1. 1 El caso del Sector de Regularización, Servicio Tierras y Vivienda, Intendencia de Montevideo	25
2. 2 La seguridad en la tenencia	30
2. 2. 1 La seguridad del “tener”	32
2. 3. Las responsabilidades económicas del propietario	35
2. 3. 1 Desarrollo socioeconómico de las familias	35
2. 3. 1 El costo de la formalidad	36
2. 3. 2 Inversión en la vivienda	37
2. 4 Las implicancias de titular	40

REFLEXIONES FINALES	43
BIBLIOGRAFÍA	46
FUENTES DOCUMENTALES	48
ANEXOS	50
Anexo 1: Pauta de entrevista	50
Anexo 2: Figuras administrativas	51
Anexo 3: Formulario Titulación	52
Anexo 4: Entrevista 1	53
Anexo 5: Entrevista 2	63
Anexo 6: Entrevista 3	80
Anexo 7: Entrevista 4	88
Anexo 8: Entrevista 5	106

GLOSARIO DE ABREVIACIONES

Agencia Nacional de Vivienda - ANV

Unidad Especial Ejecutora de Atención al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares - UEEA - PIAI

Banco Interamericano de Desarrollo - BID

Derechos Humanos - DDHH

Intendencia de Montevideo - IM

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial - MVOT

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - MVOTMA

Organización de Naciones Unidas - ONU

Plan Nacional de Vivienda - PNV

Sector de Regularización de la Vivienda Social y Barrios Departamentales - SREG

Servicio de Tierras y Vivienda - STV

INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

El presente documento se inscribe en el marco de la elaboración del Trabajo Final de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. El mismo tiene por objeto de análisis la entrega de los títulos de propiedad a sujetos destinatarios de programas públicos de vivienda.

La vivienda como red de contención y desarrollo social, donde se lleva a cabo la vida cotidiana, las actividades vinculadas a la reproducción y a la producción; es imprescindible para la dignidad humana (Rocco, 2019). Por ello el acceso a una vivienda adecuada se la considera un derecho que tiene una base legal y exigible a nivel local e internacional. Ocurre que en el sistema capitalista, los individuos deben resolver su necesidad de vivienda según los recursos que posean, siendo un problema que las personas deben resolver en el mercado de forma individual. Entonces, la idea de derecho por ahora sólo existe como derecho civil (a la propiedad privada). No existe aún el derecho social.

En este sentido, la temática de acceso a la vivienda se considera relevante por la tensión dialéctica que existe entre la posibilidad de satisfacer el derecho de acceso a la vivienda y el hecho que la forma con que se satisface ese derecho sea privada.

La informalidad es un rasgo característico en América Latina. Toma forma en las viviendas asentadas en terrenos irregulares (es decir, suelos no fraccionados); careciendo de títulos de propiedad formales y, por lo general, también de servicios e infraestructuras (Fernández Wagner, 2018) . En este contexto, en los esfuerzos de reducir la informalidad en las ciudades, se manifiestan distintas recomendaciones de distintos organismos internacionales con las llamadas “políticas de titulación”, que han cobrado fuerza en las últimas dos décadas.

Así es que surgen diferentes experiencias promulgadas con créditos de agencias multilaterales, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo. Desde hace unos años el BID financia diferentes programas de mejoramiento de los asentamientos, “en infraestructura, seguridad jurídica, saneamiento ambiental y fortalecimiento de la comunidad” (Cravino, 2010). En Uruguay existen proyectos que se desarrollan a través del convenio con el BID, donde hay aportes de este banco, aportes del gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y aportes de las Intendencias.

Personalmente, el tema de la vivienda y el hábitat ha atravesado la primera actividad laboral como pasante de la Licenciatura en el Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo. Allí es donde se identifica al tema de la vivienda como un aspecto fundamental para la vida cotidiana de las familias con las que se trabajó. Aspecto que refuerza la noción de la relevancia del estudio sobre esta temática.

Para el desarrollo de la monografía se buscará trabajar la entrega de la titulación de la propiedad tomando como caso el proceso del Sector de Regularización de la Vivienda Social y Barrios Departamentales del Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo.

Luego de esta introducción se explicitan los objetivos y preguntas del problema de investigación. A su vez se desarrolla el diseño cualitativo de investigación que enmarca el trabajo: la estrategia de triangulación, combinando revisión bibliográfica, análisis de datos secundarios y entrevistas a informantes calificados en la modalidad semi-estructurada.

En el primer capítulo se despliegan las categorías teóricas: conformación de la ciudad; concepción de vivienda (desde una perspectiva de derechos); acceso a la vivienda en Uruguay; el valor de la vivienda, la propiedad privada y derecho a la propiedad; y el debate sobre los títulos.

En el segundo capítulo se estudian los programas de regularización, desarrollándose el caso del Sector de Regularización de la Vivienda Social y Barrios Departamentales. Asimismo se realiza el análisis en torno a la seguridad en la tenencia, las responsabilidades económicas del propietario, y las implicancias de pasar a la formalidad.

Finalmente, se desarrollan las reflexiones finales relevantes a partir del análisis.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO

Problema, preguntas y objetivos de investigación

Objetivo general

Profundizar en las implicancias en torno a la entrega de titulación de la propiedad a sujetos destinatarios de programas públicos de vivienda.

Objetivos específicos

- Analizar si la regularización dominial de los barrios municipales de Montevideo constituye un medio viable para el desarrollo urbano y la mejora en las condiciones de vida de sus habitantes.
- Indagar sobre los argumentos a favor y en contra de la titulación.
- Ver en qué medida las políticas de titulación responden a las necesidades reales de la población que habita en los barrios municipales.
- Recuperar la perspectiva de los sujetos destinatarios de un programa público de vivienda en cuanto al pasar a ser propietarios de la vivienda y acceder a la formalidad.

Preguntas

¿Cuáles son las implicancias para aquellas personas destinatarias de un programa público de vivienda pasar a ser propietarias de la vivienda? Es decir, ¿qué le implica pasar a la formalidad?

¿Contribuye la seguridad de la tenencia en el desarrollo económico de los hogares? En otras palabras, ¿es la titulación una herramienta eficaz para la reducción de la pobreza?

¿Existen dificultades para sostener la formalidad? ¿Cuáles son sus responsabilidades y obligaciones?

¿Qué tipo de representaciones operan configurando las nociones de seguridad e inseguridad en la tenencia y qué relación existe entre éstas y el acceso al título de propiedad?

Diseño Metodológico

Considerando que las técnicas de investigación deben corresponderse y buscar dar respuesta a los objetivos propuestos en la presente monografía, se utiliza un diseño cualitativo que apela al aporte de fuentes primarias y secundarias. El marco flexible del enfoque cualitativo sirve de guía, permitiendo a su vez poder realizar ajustes a lo largo del trabajo para un mejor análisis.

En la práctica, continuamente se da una cierta superposición entre distintas estrategias, que obliga a practicar una combinación de ellas. Es por ello que, siguiendo a Valles (2007), se apuntó a la implementación de una estrategia de triangulación, donde se combinó técnicas como revisión bibliográfica, análisis de datos secundarios y, finalmente, la implementación de la técnica de entrevista en la modalidad semi-estructurada.

En primer lugar, con la revisión bibliográfica se buscó problematizar teóricamente sobre la entrega de titulación para la regularización de la vivienda, especialmente cómo afectaría a las familias en cuanto a su desarrollo. Se realizó un estudio, por lo tanto, sobre los diversos argumentos teóricos en cuanto a la temática.

En segundo lugar, para la obtención de datos secundarios se recurrió a documentos realizados por el Sector de Regularización de la Vivienda Social y Barrios Departamentales del Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo. Asimismo, a otras fuentes documentales con datos estadísticos que ayuden a dimensionar la perspectiva, opiniones y valoraciones de aquellos sujetos que habitan en viviendas municipales y se encuentran en proceso de regularización de su situación dominial. Las dimensiones se enfocaron en las responsabilidades económicas del propietario, la seguridad en la tenencia y las implicancias de pasar a la formalidad.

Finalmente, se implementó la técnica de entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados, que actualmente se encuentren en roles de diseño o ejecución, en materia de políticas habitacionales que abordan la problemática mencionada. Es entonces que se llevaron adelante cinco entrevistas a un total de siete profesionales de la Intendencia de Montevideo, la Agencia Nacional de Vivienda y al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Algunas entrevistas fueron en conjunto por decisión de las entrevistadas.

Las entrevistas dispusieron de un guión base único (Anexo 1), con los temas que se deben abordar, sumando algunas preguntas a las profesionales del Sector de Regularización de la

Vivienda Social y Barrios Departamentales, sobre el proceso de regularización que llevan a cabo. Sin embargo, las conversaciones en cada una tomaron una forma particular, de modo que cada entrevista estableció un estilo propio y personal que enriqueció la temática.

En cuanto al análisis de las mismas, se optó por una codificación abierta, acompañada de la agrupación en familias respondiendo a las dimensiones previamente mencionadas, utilizando el programa de análisis cualitativo Atlas TI 7.

Ficha de entrevistas			
# Entrevista	Profesional	Fecha	Rol/Área
1	T.S. Gustavo Machado	7 de Agosto 2023	Jefe del Departamento de Trabajo Social de la ANV
2	T.S. Victoria Ledesma	9 de Agosto 2023	Equipo social del SREG
	Soc. Mariela Debellis		
3	T.S. Bibiana Stella	9 de Agosto 2023	Área de titulación de la UEEA-PIAI
4	Ing. Agrim. Cecilia Kosut	16 de Agosto 2023	Directora del SREG
5	T.S. Julia Frantchez	6 de setiembre de 2023	Área Planificación y Diseño de la DINAVI
	T.S. Florencia Benoit		Área Gestión de la DINAVI

CAPÍTULO 1: DERECHO A LA VIVIENDA Y PROPIEDAD PRIVADA

1. 1 La conformación de la ciudad

Como Harvey (1977) expresa en “Urbanismo y desigualdad social”, la ciudad es “manifiestamente, algo muy complicado” (p. 15). Estudiar la ciudad implica relacionar los procesos sociales y la forma espacial que ésta asume. El acceso a la vivienda está definido por complejos procesos sociales, por lo que es necesario, entonces, entender la conformación de la ciudad y la dimensión de la cuestión urbana para poder comprender las desigualdades que se producen en la sociedad en torno al uso del espacio.

La estructura de la ciudad es el producto socio histórico que refleja el orden social existente, es decir, “la forma que toma el espacio en la arquitectura y, por consiguiente, en la ciudad es un símbolo de nuestra cultura” (Harvey, 1977, p. 25). La consolidación y expansión del capitalismo fue apropiando el territorio en servicio del desarrollo de las fuerzas productivas. Dentro de los fenómenos espaciales que el capitalismo va a suscitar, como afirma Portillo (1991), se destaca la aparición del espacio urbano, un espacio dominante y central en donde se localizan las principales fuerzas impulsoras del modo de producción.

Las formas espaciales, la propia ciudad, es generada por la sociedad. Con el establecimiento del capitalismo, el sentido que va a tener la ciudad es el del modo de producción capitalista (Portillo, 1991). Si bien previamente ya existían aldeas y pequeñas ciudades, es a partir de la Revolución Industrial a fines del siglo XIX que comenzarán a conformarse las grandes ciudades. La proximidad a recursos naturales para la explotación y la localización ventajosa en ciertos puntos del territorio que favorecerá el comercio, fueron circunstancias que retroalimentaron un proceso acumulativo de crecimiento de las ciudades.

A su vez, el modo de producción capitalista de la ciudad necesitará de la contratación asalariada del trabajador libre como fuerza de trabajo, como consecuencia, se producen las migraciones masivas de trabajadores agrícolas a las ciudades, para convertirse en obreros industriales (Nahoum, 2012). De esta forma se definen las relaciones sociales de producción y de las fuerzas productivas, encontrando en las ciudades su espacio fundamental de reproducción. En contraposición, el espacio rural queda sometido a la primacía económica de las ciudades (Portillo, 1991, p. 6).

Se puede situar, entonces, la forma espacial de la ciudad y el proceso de urbanización en torno a las emergentes actividades industriales, en base a las relaciones de producción que se dan con la llegada de la economía mercantil y el nacimiento del Estado - Nación. Con el crecimiento de las ciudades surgieron otra serie de necesidades (transporte, energía, medios de comunicación), que se tradujeron en actividades y servicios. Esto contribuyó asimismo al proceso productivo en su conjunto y al crecimiento físico y social de las ciudades.

Se muestra de esta forma como fue necesaria y consecuente la socialización del espacio urbano. La sociedad urbana se divide en diferentes clases que se relacionan acorde a la producción capitalista. Es por ello importante entender a la ciudad como un complejo sistema dinámico (Harvey, 1977), en el cual los procesos sociales y las formas espaciales se encuentran en continua interacción acorde a las relaciones de poder, plasmandose en distintos usos sociales del espacio.

Portillo (1991) señala que esta circunstancia “va a estar permanentemente enfrentada a la apropiación privada y a la mercantilización de las relaciones sociales” (p. 8), siendo el individuo el principal protagonista. A esta contradicción, el Estado va a brindar una resolución parcial y conflictiva, puesto que en el fondo vela por las infraestructuras físicas y servicios que sostienen el proceso de acumulación capitalista.

La localización de las funciones y de las diversas clases sociales dentro de la ciudad va a responder a la relación social de la propiedad privada del suelo. Es decir, los servicios creados socialmente se distribuyen de manera no uniforme, de forma desigual, buscando aprovechar de forma ventajosa “las fracciones del capital políticamente hegemónicas y económicamente determinantes” (Portillo, 1991, p. 10).

A mediados del siglo pasado, Montevideo era considerada una ciudad modelo, por su funcionamiento como una sociedad de cercanías, culturalmente homogénea, con una temprana universalización en la cobertura de derechos sociales básicos, una distribución más homogénea del ingreso y el nivel de riqueza por habitante elevado (Katzman et al., 2005). Si bien habían cantegriles y conventillos, era reducida la población montevideana que residía en estos espacios.

Con la crisis económica de mediados de la década de 1950 y la implantación del liberalismo en los años setenta que sustituye completamente el anterior modelo de desarrollo; la geografía urbana montevideana sufre un gran cambio. En 1980 “se asiste a una ciudad

notoriamente distinta de aquella que con base en barrios obreros y barrios heterogéneos forjaba la esencia de la geografía urbana del Montevideo popular” (Kaztman et al., 2005, p. 370).

Se denota un creciente distanciamiento social entre las clases reflejado en la localización espacial y en el uso de servicios diferenciados. A su vez, aumenta el enrejamiento y disminuyen los espacios públicos de los sectores medios residentes en el casco urbano. Como consecuencia de la expulsión de la ciudad, surgen y se acrecientan los asentamientos irregulares.

1. 2 Concepción de vivienda, desde una perspectiva de derechos

El concepto de vivienda tiene diversas miradas y se la puede interpretar desde sus múltiples dimensiones. Por esta razón, se considera necesario hacer una aproximación al concepto, más precisamente desde la noción de derecho humano.

Acorde a los aportes de Magri (2014), la vivienda tiene la cualidad de generar algún tipo de hábitat, pues actúa como red de contención y desarrollo social, identificando pertenencia al individuo con el ambiente social, con el espacio geográfico. En este sentido, la vivienda no trata solamente de un lugar físico, sino que al ser habitada, adquiere significado social. La vivienda está inserta en un territorio donde se determinan las relaciones de vecindad con otras personas (Giorgi et al., 1995).

La vivienda y hábitat al que cada individuo pertenece son ámbitos privilegiados de desarrollo de la vida cotidiana, actividades vinculadas a la reproducción y a la producción. Lugar donde las personas van materializando su propio modo de vida, de acuerdo a su historia y trayectoria vital (Rocco, 2019). Dada la relevancia que poseen el hábitat y la vivienda en la constitución de los sujetos, “el no acceso o la presencia precaria de estos componentes en la vida cotidiana de los mismos hacen a la desprotección, a la inseguridad y ponen en cuestión la propia existencia social” (Rocco, 2019, p. 36)

De lo anterior se desprende la importancia de la vivienda para la dignidad humana, por ello el acceso a una vivienda adecuada se la considera un derecho que tiene una base legal y exigible a nivel local e internacional.

En la Declaración Universal de los Derechos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, se establece en el Artículo N° 25 que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)” (Declaración Universal de los Derechos, 1948, Artículo 25).

El acceso a la vivienda, como un aspecto inherente a los Derechos Humanos, comienza a tener relevancia a nivel de las Naciones Unidas, promoviendo la generación de Pactos y Conferencias y la obligación de los Estados de garantizar este derecho.

En 1991 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas desarrolla algunos elementos considerados componentes sustantivos del derecho a la vivienda adecuada. Los siguientes son: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, ubicación y adecuación cultural.

La seguridad de la tenencia significa el control de lo que sucede con la vivienda, implicando el uso y del goce de la misma. Significa disfrutar de la protección de la ley contra el desalojo involuntario, salvo en circunstancias excepcionales, e incluso entonces únicamente por medio de un procedimiento jurídico conocido y convenido.

La disponibilidad de servicios e infraestructura hace referencia al acceso de servicios para la vivienda y también la infraestructura básica del hábitat y el entorno. La asequibilidad implica la posibilidad de afrontar los gastos necesarios para que no se vea comprometido el acceso y la conservación de la vivienda. La habitabilidad se relaciona con las condiciones físicas, estructurales y de seguridad. La ubicación responde a que el lugar donde se emplaza promueva el desarrollo de otros componentes de los DDHH (por ejemplo que la zona se encuentre sin contaminación de algún tipo que afecte a la salud). Y la adecuación cultural de una vivienda refiere a la expresión de la identidad cultural de sus habitantes, de manera que respete y favorezca la realización de las costumbres, ritos y actividades según la organización social.

Dede (2011) considera que existen otras dimensiones relacionadas con las anteriores que también deben considerarse en el acceso a la vivienda adecuada, estas son “el acceso a agua potable; acceso a saneamiento; durabilidad de la unidad habitacional y área suficiente para vivir” (p. 23). Esto se relaciona directamente con las políticas y programas de vivienda digna.

En Uruguay, el derecho a la vivienda es consagrado en la Constitución tiempo antes de la redacción de los tratados internacionales y las observaciones generales realizadas por el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU.

En la Constitución se establece el derecho a la vivienda, manifestando que “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin” (Constitución de la República Oriental de Uruguay, Artículo 45).

La Ley de Vivienda N° 13.728, su primer artículo establece que “Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley” (Ley N° 13.728 Plan Nacional de Viviendas, 1968: Capítulo I, Artículo 1).

A pesar de los diversos postulados de los compromisos internacionales ratificados por los Estados y gobiernos, así como los instrumentos legales nacionales; “no han podido garantizar el ejercicio de derechos consagrados ni han evitado el ensanchamiento de la franja de riesgo habitacional” (Flores, 2012, p. 232). Son escasos los logros avanzados en esta materia y el deterioro de los asentamientos en las ciudades es mayor. Por lo que se considera urgente un cambio en los mecanismos que buscan efectivizar el derecho a una vivienda adecuada.

1. 3 Acceso a la vivienda en Uruguay

Como se vio anteriormente, el acceso a una vivienda adecuada es considerado uno de los derechos fundamentales para el desarrollo de las personas. El acceso a la vivienda, a un lugar en la ciudad, permite el poder de apropiación y significación positiva del espacio físico urbano, que contribuye al logro de niveles dignos de calidad de vida. En Uruguay se encuentra establecido como un derecho constitucional.

Ocurre que en el sistema capitalista, los individuos deben resolver su necesidad de vivienda según los recursos que posean, siendo un problema que las personas deben resolver en el mercado de forma individual. Entonces la idea de derecho por ahora sólo existe como derecho civil (a la propiedad privada). No existe aún el derecho social. En este sentido, las posibilidades difieren de acuerdo a la clase social a la que se pertenezca, por lo que no todas

las personas se encuentran en igualdad de condiciones para poder acceder a ese derecho. Por ello la importancia de las agencias gubernamentales de intervenir efectivamente en la materia para enfrentar esta dificultad estructural (Portillo, 2000).

Las respuestas desde el Estado al respecto han variado según el momento socio-histórico. En la primera mitad del siglo XX, el problema de la vivienda emerge como preocupación, que hasta el momento era manejada en forma privada (Rocco, 2019). Se reconoce durante esa etapa una fuerte protección social, donde existieron medidas estatales que favorecieron el acceso a la vivienda y la producción social del hábitat.

En 1968 se aprueba la Ley de Vivienda N° 13.728, mencionada anteriormente, y con ella un nuevo organismo coordinador y, en su marco, se aprueba un Plan Nacional de Vivienda. En la misma ley se establece que “es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho” (Ley N° 13.728 Plan Nacional de Viviendas, 1968: Capítulo I, Artículo 1). Se reconoce en esta etapa, la presencia fuerte por parte del Estado en materia de regulación del mercado de arrendamientos.

Este hecho cambiará en la década del setenta, época donde el cuestionamiento de la intervención estatal y su retraimiento tendrá impactos también en materia de hábitat y vivienda (Rocco, 2019). La cantidad de recursos asignados y la calidad de las medidas adoptadas recibirán fuertes críticas, disminuyendo así la acción del Estado. Como consecuencia, se produce la liberalización del mercado de arrendamientos a partir del Decreto-Ley N° 14.219 en 1974, que agudizará las inequidades existentes en esta materia, impactando en el desarrollo de la ciudad y favoreciendo procesos de exclusión y segregación territorial.

Uno de los resultados directos que tuvo la libre contratación de alquileres, fue en el incremento acelerado de los asentamientos precarios (Nahoum, 2011). El sector de los arrendatarios de menores ingresos, al no poder renovar sus contratos de alquiler cuando fueran venciendo los plazos y tampoco esperar a que los precios bajaran (porque serían desalojados) se vió en la obligación de ocupar fincas y tierras.

La profundización del modelo neoliberal, trasladó progresivamente la problemática de la vivienda y de la construcción de hábitat a una cuestión individual para gran parte de la población. Problema que debía ser resuelto vía mercado y, en menor medida, mediante el acceso a planes o préstamos estatales.

Entre 1991 y 2004 las ideas reformistas tuvieron en el campo de la vivienda un cambio profundo, debido a la modificación sustancial en el diseño institucional y la orientación de las políticas, y también en la demanda en cuanto a la categorización que el propio Estado elaboró sobre un modelo de acceso estratificado por el ingreso de las familias (Magri, 2014). Los organismos internacionales tuvieron un rol activo en el rediseño institucional y de las políticas, cuyo objetivo fue consolidar un marco de prestaciones sociales.

Los barrios heterogéneos se convirtieron en reductos homogéneos integrados por ingresos y estatus. El sentido de integración y movilidad social deja paso a la legitimación de la focalización con una perspectiva económica, no social, acorde con el rol de un Estado acotado (Magri, 2014).

A partir del 2005 comienza la reforma del sector en el progresismo, en un contexto de reactivación económica post-crisis del año 2002. Se redacta el Plan Quinquenal 2005-2009, cuyo objetivo fue generar una política habitacional que promueva el acceso y permanencia a la vivienda de todos los sectores de la población, con énfasis en los sectores más carenciados. De esta forma la política de vivienda se planteó alternativas que busquen dar respuesta a la necesidad de vivienda, y que también apunten a generar procesos de integración, entre los diferentes estratos sociales.

En este sentido, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (actualmente solo MVOT) es destinado rector de una política pública social con vocación de universalidad y cuyos lineamientos tienen como centralidad la construcción de política pública de vivienda y hábitat.

En 2008 se sanciona la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que plantea algunos cambios de relevancia en materia de uso del suelo y del stock habitacional, así como del lugar asignado al gobierno nacional y a los gobiernos departamentales en estos asuntos.

A partir de 2010, la emergencia habitacional de la población en situación de precariedad socio-habitacional, es colocada por el gobierno como tema central en la agenda pública. A pesar de ello, las respuestas para su abordaje fueron insuficientes dada la alta demanda, la consolidación de procesos de precarización de larga data y la insuficiencia de los recursos destinados.

El gasto público social en vivienda, si bien aumentó en comparación con las décadas anteriores, “continúa siendo bajo para la demanda existente y los abordajes requieren aún de mayor integralidad y transversalidad, necesaria en el abordaje de temas vinculados al hábitat y la vivienda” (Rocco, 2019, p. 37).

1. 4 El valor de la vivienda, Propiedad privada y derecho a la propiedad

Es entonces relevante traer la afirmación de Portillo (2000), que “la vivienda encierra una importante contradicción” (p. 10), puesto que es un bien indispensable para el desarrollo humano (derecho), pero en términos de economía de mercado, no es posible para la mayoría de la sociedad adquirirla en propiedad con el salario (mercancía). En otras palabras, existe una tensión dialéctica entre la posibilidad de satisfacer el derecho de acceso a la vivienda y el hecho que la forma con que se satisface ese derecho sea privada.

Benjamín Nahoum (2012) va a centralizar el surgimiento de la propiedad privada en América Latina en la conquista, es decir, “la instauración de la propiedad privada era la lógica y una necesidad de la conquista” (p. 11).

Por un lado, la conquista de nuevas tierras era de interés personal, encontrando su perfección con la propiedad privada, que justificaba materialmente el despojo a los antiguos propietarios (los conquistados). Por otro lado, la propiedad impulsa al nuevo modo de producción capitalista, basado en la acumulación; siendo la herramienta imprescindible para la riqueza. El poder pasó a ser alcanzable por la vía mercantil y mediante la tierra se extraían los frutos, los metales y todos los productos de cuya transacción nacía la riqueza. La propiedad de la tierra y su libre disposición era, entonces, el origen del poder.

El problema de que un bien imprescindible sea apropiado y adquiera valor de cambio, siendo un recurso finito e inelástico, es que el que algunos tengan la propiedad, implica necesariamente que otros tengan muy poco o nada; produciendo una desigualdad.

Para poder comprender esto, es necesario entender los conceptos de valor de uso y valor de cambio. La palabra valor tiene dos sentidos, “(...) unas veces expresa la utilidad de un determinado objeto real y otras la capacidad que para la compra de otros artículos proporciona la posesión de ese objeto” (Smith en Harvey, 1977, p. 159). En este sentido, el valor de uso es el objeto material tangible, la mercancía apta para el consumo, para el uso. Su

valor está en el uso. Mientras que el valor de cambio se encuentra en el intercambio de los valores de uso, es decir, en el proceso social de aplicar trabajo socialmente necesario a objetos de la naturaleza para producir los valores de uso (Harvey, 1977).

En el caso del suelo y del trabajo que se realiza en él, difiere de las otras mercancías, puesto que presenta ciertas particularidades que provocan que los conceptos de valor de uso y valor de cambio adquieran un significado diferente. Harvey (1977) va a desarrollar las siguientes.

Una primera característica, es que el suelo y la vivienda (o construcción que hay en él) no puede ser trasladado de un sitio a otro. Asimismo, como ya se expuso, es una mercancía de la cual ninguna persona puede vivir sin (derecho humano). A su vez, el valor de uso y del valor de cambio difieren en los distintos sectores de la economía urbana, por ejemplo dependiendo de la cantidad y calidad de servicios que lo rodea. También, si bien el suelo es algo permanente, sus mejoras o lo que se pueda construir en él puede variar en valor. El cambio en el mercado puede ser corto en el tiempo, mientras que su uso no. El suelo y sus mejoras pueden tener diversos usos que no se excluyen entre sí, en este sentido, la vivienda como valor de uso no es considerada de igual forma por todas las personas.

La vivienda, como aporta Grillo (1995), es una mercancía que reúne además en su valor, el relativo al de la renta de la tierra urbana. El mayor impedimento para que se produzca vivienda de interés social es “la rentabilidad del capital privado en esta área, que conforma con los propietarios de la tierra y el sector privado de la construcción del mercado inmobiliario” (p. 25). Por consiguiente, inaccesible para la mayoría de la población.

En la Constitución se habla del derecho de “todo habitante” a una vivienda decorosa, higiénica y económica pero aparece naturalmente relacionada a otros derechos y asuntos. En ella también se tratan las inversiones necesarias para producir nuevas viviendas, en particular la inversión privada y su posible titularidad. Los Artículos N° 7 y 32 tratan del derecho de propiedad y de sus posibles limitaciones en interés social.

El sistema capitalista prima, es por ello que la propiedad privada, en la sociedad actual, es el principal bien a proteger por encima de cualquier derecho reconocido o conquistado. Como afirma Harvey (2008), “Vivimos, después de todo, en un mundo en el que los derechos a la propiedad privada y el beneficio aplastan todas las demás nociones de derechos” (p. 23). Lejos se está de considerar que el derecho de un hábitat y vivienda dignos son anteriores al derecho de propiedad.

El derecho al suelo, a la vivienda, a la ciudad, no son sinónimo de propiedad. Existen otras formas de poder disfrutar de los bienes y servicios habitacionales, sin ser la propiedad, que vacilan entre la propiedad individual exclusiva y la propiedad social (Nahoum, 2014, p. 18). Algunos de los diversos procedimientos que vinculan el bien vivienda con los destinatarios, pueden ser: arrendamiento, el usufructo, la tenencia, el derecho de uso, el uso y goce de los socios de una cooperativa, entre otros.

1. 5 Debate sobre los títulos

Martim Smolka y Claudia Damasio (2005) exponen que la informalidad es un fenómeno multidimensional que involucra cuestiones como la propiedad y derechos de ocupación legal del suelo urbano; el cumplimiento de normas y regulaciones urbanas (como pueden ser los tamaños de lotes); el número y la calidad de servicios suministrados; la situación del área donde se produce el asentamiento; entre otras cosas.

En este sentido es que Pasquale (2017) trae una clasificación de informalidad utilizada comúnmente en los estudios urbanos. La misma distingue la informalidad desde el punto de vista “dominial” y desde el punto de vista “urbano”. La primera se refiere a la ausencia de títulos de propiedad.

Hace ya varios años, el otorgamiento de títulos de propiedad en los barrios informales se ha convertido en un tema de intenso debate. En este sentido, se intentará hacer una sintética revisión del debate teórico conceptual del tema. La cuestión central de la discusión es si la regularización dominial de los asentamientos informales constituye un medio viable para el desarrollo urbano y la mejora en las condiciones de vida de sus habitantes.

Por un lado, el argumento a favor de la regularización de la propiedad ya había sido desarrollado a principios de la década de los ochenta. La corriente promueve la provisión de los títulos de propiedad para la integración de los asentamientos informales en la ciudad formal y así poder participar del sistema económico formal. De este modo, quienes se encuentran excluidos debido a la situación de ilegalidad en que habitan, encontrarían la posibilidad de acceder a los beneficios del mercado.

Esta corriente liderada por Hernando De Soto, plantea tres puntos principales a favor de la titulación: el alivio de la pobreza, la inversión en vivienda y el acceso al crédito (Pascale, 2017).

En primer lugar, se considera que al eliminar las barreras legales e institucionales que dificultan el acceso a la propiedad y la transferencia de activos económicos que se producen informalmente, se puede reducir la pobreza y el subdesarrollo económico. En este sentido, el punto central de la propuesta es la estrecha relación entre los derechos de propiedad y la promoción del desarrollo económico.

La propuesta busca la revitalización del “capital muerto”, transformándolo en “capital líquido”. Entiende por “capital muerto” recursos que por su inseguridad no pueden ingresar en el sistema de transacciones del mercado. El ahorro y la inversión no puede ser materializado debido a que la posesión de los bienes es defectuosa, al no poseer los títulos de propiedad de los lotes donde se encuentran sus viviendas. En sus palabras, “sin derechos adecuadamente documentados estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital” (De Soto, 2001, p. 30). Las viviendas no pueden entrar en el mercado formal y tampoco sirven como garantía de un préstamo ni como participación de una inversión.

En cuanto al punto de inversión en la vivienda, se sostiene que es la seguridad en la tenencia lo que incentiva realizar mejoras en las viviendas y los títulos de propiedad son una condición necesaria para que los residentes construyan la seguridad suficiente. En este sentido, se espera que los derechos de propiedad privada funcionen como un incentivo a la inversión en la vivienda y de ahí a la mejora de los asentamientos informales.

La distribución de los títulos de propiedad generaría en los actores económicos un comportamiento tendente a la formalidad. De Soto afirma que la vivienda informal al no encontrarse en un sistema formal de propiedad, difícilmente se moverá en el mercado, promoviendo que sólo se venda en un círculo restringido. Esto es porque el comprador tendrá dudas sobre la titularidad del derecho y trasladará dicho riesgo como un costo al vendedor. La falta de derechos de propiedad adecuados dificultaría su inserción en el mercado inmobiliario. (Calderón, 2011)

Por otro lado, la postura en contra fue formulada en las décadas de 1970 y 1980 por teóricos neomarxistas y activistas de América Latina. El argumento de la incorporación de la propiedad informal al mercado formal mediante la conversión de las viviendas en bienes

comerciales es, a su vez, la razón de los críticos de la regularización de la propiedad. Sostienen que el mercado formal funciona en modos que perjudican los sectores de bajos ingresos y que pueden conducir a su expulsión de los barrios (Varley, 2002). El aumento de los costos de vida dificulta mantener la formalidad, produciendo una especie de gentrificación, es decir la migración hacia zonas más alejadas.

Respecto al acceso al crédito, evaluaciones empíricas tiempo después de la implementación de los programas de titulación peruanos y de otros países, afirman que los mismos no han producido cambios significativos en el acceso al crédito formal de las familias pobres (Fernández, 2011, p. 32). Esto se debe a que la situación laboral parece ser más importante para obtener un crédito que el título de propiedad. Los estudios demuestran, expone Fernández, que los trabajadores con título tuvieron un mayor acceso al crédito que los desempleados con título, e incluso los trabajadores empleados sin títulos de propiedad tuvieron más acceso al crédito formal que los desempleados con títulos.

Asimismo, los resultados muestran que los créditos oficiales de los bancos comerciales muchas veces no son deseados por la mayoría de las personas que viven en asentamientos informales, puesto que prefieren acudir a otras fuentes de crédito informal más flexibles que les facilitan sus redes sociales (Fernández, 2011).

Quienes critican la regularización de la propiedad, en cuanto a la inversión en la vivienda, entienden que no es necesario contar con título de propiedad para que haya esfuerzos individuales en mejorar las viviendas. En este sentido, los títulos no son una condición necesaria para la seguridad en la tenencia.

Benjamín Nahoum (2014) parte de la base de que “el derecho a la vivienda se efectiviza cuando existe una tenencia segura de la misma, que puede ser o no, mediante la propiedad individual” (p. 15). En las actas de los paneles sobre tenencia segura y gobernabilidad urbana realizados en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, establece que

una persona o familia tiene seguridad en la tenencia cuando está protegida contra el desalojo involuntario de su tierra o residencia, salvo en circunstancias excepcionales, y en este caso sólo mediante un procedimiento jurídico conocido y convenido, que debe ser en sí mismo objetivo, aplicable para todos los casos similares, discutible e independiente. (CEPAL, 2001, p.15)

CAPÍTULO 2: LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN BAJO LA LUPA

2. 1 Programas de regularización

La informalidad es un rasgo característico en América Latina. Toma forma en las viviendas asentadas en terrenos irregulares (es decir, suelos no fraccionados); careciendo de títulos de propiedad formales y, por lo general, también de servicios e infraestructuras (Fernández Wagner, 2018) . En este sentido, en los esfuerzos de reducir la informalidad en las ciudades, es que llegan las distintas recomendaciones de distintos organismos internacionales, como Naciones Unidas (CEPAL, 2001), con las llamadas “políticas de titulación”, que han cobrado fuerza en las últimas dos décadas.

En este contexto, surgen diferentes experiencias promulgadas con créditos de agencias multilaterales, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo. Desde hace unos años el BID financia diferentes programas de mejoramiento de los asentamientos, “en infraestructura, seguridad jurídica, saneamiento ambiental y fortalecimiento de la comunidad” (Cravino, 2010). En Uruguay existen proyectos, como es el caso del PIAI, que se desarrollan a través del convenio con el BID, donde hay aportes de este banco, aportes del gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda y aportes de las Intendencias.

Desde 1984 se pusieron en práctica, tanto a nivel departamental como nacional, diferentes planes de construcción de viviendas para erradicar los asentamientos irregulares y también se realizaron diferentes planes de mejoramiento de las condiciones en los mismos (Clichevsky & United Nations, 2004). La Intendencia de Montevideo comenzó a tratar el tema en dicho año, atendiendo los reclamos de varias organizaciones sociales, construyendo viviendas por ayuda mutua en el mismo predio que ocupaba el asentamiento.

En el año 1990 comenzó el programa de Regularización de asentamientos irregulares en predios municipales, donde se establecía que toda tierra de propiedad municipal ocupada por construcciones realizadas con materiales duraderos por comunidades organizadas sería entregada en régimen de tenencia a los y las habitantes (Clichevsky & United Nations, 2004).

A partir de 1993, el MVOTMA comienza a estudiar la situación de los asentamientos irregulares, constituyendo en 1994 la Unidad de apoyo para la regularización de asentamientos espontáneos con el objetivo de crear e instrumentar una metodología de trabajo, otorgando escrituras, colaborando técnica y económicamente para el ordenamiento territorial y urbano, y apoyando socialmente a las familias que viven en el asentamiento.

En 1995 se crea la Comisión para la normalización de asentamientos irregulares y en 1996 comienzan a trabajar los equipos técnicos multidisciplinarios. A su vez, se instrumenta el Sistema de ahorro para la regularización de asentamientos, para que las familias puedan realizar un ahorro previo. El programa se orienta prácticamente a la regularización jurídica, otorgando la titularidad de la tierra a los y las destinatarios.

En su análisis sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (2004) diferencia tres problemas relacionados directamente con la ilegalidad que orientan estas políticas. En primer lugar, los asuntos relacionados con el dominio. En segundo lugar, aquellos que se refieren a aspectos urbano-ambientales. Finalmente agrega un tercero que alude a la segregación social y espacial (Clichevsky & United Nations, 2004).

Según la autora, de las dos primeras soluciones, la que mayormente se desarrolla y aplica es la primera. Esto se debe a que requiere menor presupuesto, por la seguridad que significa la tenencia y por la hipótesis de que la propiedad privada mejora el hábitat. En cuanto a la tercera, está relacionada al rescate ético de los pobladores que habitan la ciudad, buscando que se conviertan en ciudadanos plenos; es una política de inclusión social.

De esta forma, de acuerdo a los objetivos que posean, distingue los programas de regularización en tres tipos diferentes: “exclusivamente de legalización de dominio; exclusivamente de mejora en las condiciones urbano ambientales, o ambos tipos integrados” (Clichevsky & United Nations, 2004, p. 32).

Sin embargo, en las entrevistas realizadas, respecto a las políticas de titulación, se destacan dos objetivos principales: por un lado, el otorgar seguridad en la tenencia y, por otro lado, el desprendimiento del Estado de la propiedad:

(...) muchas veces el Estado quiere desprenderse de esas situaciones que tiene como propiedades que le generan deuda por pagos de impuestos, etc. Sin poder decir: esto ya no es mío. Hay una idea de desprenderse de eso y que la gente tenga la titularidad de esas propiedades, horizontales o alguna modalidad. (Entrevista 1)

En otras palabras, “(...) es como cerrar un proceso. Que el asentamiento vaya a pasar a ser barrio, un barrio formal” (Entrevista 3).

2. 1. 1 El caso del Sector de Regularización, Servicio Tierras y Vivienda, Intendencia de Montevideo

Para el análisis de la problemática abordada en torno a la entrega de titulación de la propiedad a sujetos destinatarios de programas públicos de vivienda, es que se decide presentar el Sector de Regularización, que corresponde al Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo. Asimismo, se desarrollarán los objetivos y las fases del proceso del trabajo de regularización del mismo.

El Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo comenzó a funcionar a partir del Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 24.654, de 06 de septiembre de 1990. El Artículo N° 2 de este decreto crea el Sector de Tierras para Vivienda, bajo la órbita del Departamento de Planeamiento Urbano. Se establece que tendrá a su cargo la administración de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda. El objetivo de esta última será obtener predios aptos para la construcción de viviendas, a efectos de utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la Intendencia y venderlos u otorgarlos a personas o grupos de personas que los requieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional.

A partir de las Resoluciones del Intendente de Montevideo N° 3102/10, del 13 de julio de 2010, y Resolución N° 111/11 del 10 de enero de 2011, el Servicio de Tierras y Vivienda es una dependencia de la División Tierras y Hábitat, del hoy Departamento de Desarrollo Urbano.

El Artículo R.19.43.1 del Digesto Departamental, expresa que a través del Servicio de Tierras y Vivienda, la División Tierras y Hábitat:

- Otorga permisos de construcción para los programas sociales (construcción de vivienda nueva, ampliaciones, regularizaciones).
- Programa y ejecuta los conjuntos de vivienda para realojos.
- Otorga los permisos y proyectos ejecutivos y hace el seguimientos de las obras correspondientes al Plan Lote.
- Realiza el seguimiento de los programas a ejecutarse y ejecutados mediante apoyo multidisciplinario antes, durante y después de la ejecución de las viviendas.

- Desarrolla por sí o mediante convenios con otras instituciones públicas programas de construcción, recuperación y mejora del stock habitacional existente, en las zonas centrales y consolidadas de la ciudad.
- Participa en la redacción, ejecución, y seguimiento de los planes urbanos y de desarrollo de estas zonas en lo que es de su competencia.
- Procede a la regularización jurídica de todos los programas de vivienda construidos sobre terrenos de propiedad de esta Intendencia, que no la tengan, manejando herramientas múltiples y adecuadas a cada situación.

El Servicio de Tierras y Vivienda, sumado al Sector Regularización de la Vivienda Social y Barrios Departamentales, cuenta con otros tres sectores de actuación: el Sector Tierras, el Sector Vivienda y el Sector Rehabilitación de Áreas Centrales.

El SREG fue creado por Resolución del Intendente N° 2471/17, del 12 de junio de 2017, con el cometido de la regularización física y dominial de viviendas y barrios en propiedad de la Intendencia de Montevideo, correspondiente a diferentes Programas de Vivienda de interés social.

El Servicio de Tierras y Vivienda tiene competencia directa en seis programas que desde los años 70 han otorgado diferentes soluciones habitacionales a los vecinos y vecinas de Montevideo. Es por esta razón que los programas cuentan con distintos marcos normativos, siendo diversos en su diseño y en su implementación. Algunos han sido co-ejecutados con el MVOT y/o con otros organismos públicos. Otros fueron implementados en forma exclusiva por la propia IM. Corresponden a diferentes períodos de gobierno tanto nacional como departamental.

Desde el Servicio, se denomina a estos conjuntos habitacionales como “barrios”, más allá que fueron generados por procesos de traslado colectivos, (por ejemplo en los realojos), traslados individuales, entrega de lotes a cooperativas o compartan una misma modalidad de acceso las viviendas y de la autoidentificación como colectivo o no de sus habitantes.

Los objetivos específicos del SREG son:

1. Definir y otorgar un vínculo jurídico a los adjudicatarios y ocupantes de las viviendas sociales y barrios departamentales intervenidos por el Servicio de Tierras y Vivienda; y
2. Identificar y realizar recomendaciones sobre las condiciones básicas de urbanidad de los barrios departamentales.

El segundo objetivo surge de la pregunta que se hacen dentro del Sector, “¿En qué condiciones les vendemos la tierra a las familias? ¿El barrio en qué condiciones está cuando la Intendencia viene a hacer este trabajo de venta de la tierra?” (Entrevista 2) Por lo tanto, retomando los aportes de Nora Clichevsky (2004), se está ante un programa que busca tanto la legalización de dominio, como también la mejora de las condiciones urbano ambientales.

El SREG reconoce las limitaciones para el ejercicio pleno del derecho a la ciudad, en dos dimensiones: 1. dominial, es decir, la vulnerabilidad jurídica de los ocupantes y adjudicatarios; y 2. física, las condiciones de habitabilidad inadecuadas y la falta de acceso a una vivienda digna.

En este aspecto, la conformación del equipo es interdisciplinario: “(...) está el área jurídica con abogada y escribano, tenemos el área social hoy trabajadora social con dos sociólogas, tres ingenieros agrimensores que es la coordinadora y dos arquitectos” (Entrevista 2).

Se entiende entonces que la regularización implica un proceso integral por el cual la Intendencia procede a la formalización de la adjudicación de las viviendas de distintos programas. A su vez, un trabajo directo en los barrios, el estudio y asesoramiento de las situaciones de los adjudicatarios y ocupantes para implementar tipos de contratos con las viviendas, y coordinación intra e interinstitucionales. Pero en cuanto a presupuesto, se denota la dificultad de poder cumplir con el segundo objetivo del Sector mencionado, “Creo que siendo justos, están previstas las pequeñas obras, hacer pequeñas mejoras; entiendo que es un capítulo bastante tímido dentro del programa en sí mismo” (Entrevista 2).

El SREG diseñó un marco de trabajo en el cual se identifican cuatro fases necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. Comienza con la Fase 0 denominada como “Estudio y Acondicionamiento”. En esta fase se hace un análisis de la situación catastral, dominial y social, donde se estudian las alternativas para la individualización de los lotes a regularizar, se definen las estrategias para obtener las condiciones necesarias para la regularización dominial, se comienza a coordinar con diferentes instituciones y organismos, se atiende y da seguimiento a demandas de los vecinos y vecinas.

En esta fase se realiza:

(...) un trabajo previo del fraccionamiento del suelo, que por lo general, la tierra que es de la Intendencia, la Intendencia lo que hace es fraccionarla de diferentes maneras,

ya sea individualmente o PH (propiedad horizontal) para poder otorgarle a la familia un vínculo jurídico con ese terreno específico y no todo el padrón como llega a comprar la Intendencia en un inicio (Entrevista 2)

A partir de allí, “(...) una vez que está habilitado ese trabajo por el equipo, sobre todo de agrimensores, pasa por distintos servicios, es que se identifica la posibilidad de empezar a trabajarlo desde nuestro sector” (Entrevista 2).

Es entonces cuando inicia la Fase 1: “Intervención con los vecinos de los barrios”. En este punto se hace un diagnóstico preliminar sobre la situación dominial de cada una de las viviendas del barrio.

(...) una vez que se identifica cuál es el mecanismo de fraccionamiento, si es PH o individual, lo que se hace también es empezar a indagar con las compañeras, en el caso de los realojos, que hayan trabajado con los vecinos previamente en el proceso de realojo. Las características del barrio, de la gente, se hace un sondeo también de cómo está el barrio ahora, evaluando los grados de conflictividad, como que se hace una evaluación previa antes de empezar a trabajar. (Entrevista 2)

A su vez, se generan instancias informativas con los adjudicatarios, adjudicatarias y ocupantes que viven allí, se relevan actores del territorio, se realiza un diagnóstico actualizado (censo) donde se determina la persona titular de derecho.

(...) luego de la asamblea hay otro hito, como un mojón, que es el censo. En esto del tema de titulación, también nos hace un acercamiento a la realidad específica de cada familia que vive allí. También nos da ciertos elementos a la hora de poder pensar en esa titulación, que no es menor, en términos de en qué condiciones va a ser la titulación. (Entrevista 2)

Se identifican las condiciones básicas de urbanidad del barrio, como infraestructura y servicios; también se detectan si hay invasiones al espacio público y se identifican los padrones o viviendas que para asegurar un uso o destino.

En “Asesoramiento y acuerdo con los adjudicatarios/ocupantes sobre el proceso de titulación”, denominado como la Fase 2, se hace reconocimiento del Titular de Derecho y se establecen las condiciones de enajenación. Acorde a la directora del Sector, en esta etapa se proponen las "condiciones de titulación", como lo llaman en el servicio. Dichas condiciones “básicamente han quedado muy minimizadas en tiempo de permanencia y costo de la vivienda, del lote en realidad, que va asociado porque va todo junto” (Entrevista 4). Asimismo, se realizan las recomendaciones sobre las condiciones básicas de urbanidad para la optimización de su uso.

Finalmente, en la Fase 3 “Cierre de la regularización dominial de las viviendas” se realiza el seguimiento y gestión de pagos hasta finalizar con la titulación del bien.

Como se expuso antes, “el programa es de reciente creación” (Entrevista 2), encontrándose en una situación experimental. En tal sentido, consideran que aún no pueden llegar a conclusiones sobre el proceso de trabajo. “Hoy no podemos decir: tal barrio se culminó el proceso, pasaron tantos años y esto fue lo que pasó. No tenemos, en este sentido, estamos muy en proceso. Podemos tener supuestos.” (Entrevista 2) En otras palabras,

Hoy estamos en el yo pienso (...) no hay información que puedas decir que la gente precisa tal cosa. Creo que se construyó mucho desde el lado técnico todo esto, el Sector, el pensar en una política; como que hay que mirar un poco para ver y estudiar qué les ayuda o no a la gente. (Entrevista 4)

De igual forma, en las otras entrevistas por fuera del Sector de Regularización del Servicio Tierras y Vivienda, persiste la falta de evaluación luego de la titulación. En el caso del PIAI: “tenemos como pendiente hacer una evaluación post, de gente que ha escriturado hace diez años ponele. ¿Simbólicamente que ha significado? Eso no lo tenemos” (Entrevista 3). Asimismo, desde el Ministerio de Vivienda, se asegura:

No tenemos evaluaciones en el Ministerio, evaluaciones de impacto, por ejemplo de la política, mucho menos de la subjetividad de las personas y el significado que tiene la propiedad para las personas. Eso no lo tenemos, del sentido que tiene la escritura y titular. (Entrevista 5)

2. 2 La seguridad en la tenencia

Retomando la definición de seguridad en la tenencia abordada en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, una persona o familia siente segura la permanencia en la vivienda cuando está protegida contra el desalojo involuntario de su tierra o residencia (CEPAL, 2001).

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, llevada a cabo en Estambul en 1996, se definió la Seguridad en la Tenencia como una de las dos políticas básicas a desarrollar a nivel mundial. Pero, ¿es la propiedad privada la única forma de tener seguridad?

Machado en la entrevista cuestiona lo mismo: “(...) las recomendaciones internacionales en términos de vivienda es la seguridad en la tenencia, eso no implica ser propietario, implica otras seguridades” (Entrevista 1).

De la totalidad de las viviendas que congregan los barrios incluidos en los programas del Servicio Tierras y Vivienda, están habitadas tanto por las familias adjudicatarias como por ocupantes. Las primeras refieren a las beneficiarias de los programas habitacionales y cuentan con un documento vinculante a la vivienda. Las segundas son familias que han accedido a las viviendas por diferentes vías: las han adquirido en el mercado informal, los adjudicatarios les han permitido habitarlas, son familiares directos de los adjudicatarios, etc., pero no cuentan con un documento vinculante con la IM.

En el cuadro del Anexo 2, elaborado por el SREG (2021) se comparan las figuras administrativas que son de uso y costumbre en el Servicio de Tierras y Viviendas y las calidades jurídicas previstas en el Código Civil.

Las distintas figuras administrativas de uso en el STV se incorporan al trabajo del SREG en las siguientes categorías a las que se accede a través de un tipo de documentación. Estas son:

Figura administrativa	Documento
Familias beneficiarias	Compromiso de Realajo (Programa Realajos)
Ocupante censado	Censo con fines de regularización

Adjudicatario	Tenencia (Cartera de Tierras)
	Acta de adjudicación
Comodatario	Comodato
Propietario	Títulos de propiedad (escritura)

(SREG, 2021, p. 18)

El compromiso de realojo se toma como documento vinculante con el bien cuando identifica la vivienda a otorgar. En el proceso de regularización, el censo se constituye en un documento en el que se registran las personas que ocupan cada una de las viviendas.

Junto con la creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda de los años 90, se preveía la entrega de una tenencia, mediante un convenio a 20 años (SREG, 2021).

El Acta de adjudicación (a partir del Programa Realojos) se firma al momento de la entrega de las viviendas. A lo largo de los años y según los diferentes programas, este documento ha ido variando. En algunas se establecía el plazo para la enajenación de las viviendas y el inicio del proceso de escrituración y, en otras no.

Con respecto al Comodato, se comenzó a aplicarlo para todos los programas a partir de 2019, año en que se elaboró un modelo común para ser utilizado por todos los sectores y programas del Departamento de Desarrollo Urbano. Fue realizado a partir del trabajo en forma conjunta de equipos técnicos del Departamento, con la participación del equipo de igualdad y de la División Asesoría de Género. Contempla las situaciones familiares y de violencia basada en género de acuerdo a las leyes nacionales vigentes. Este modelo cuenta con Resolución del Intendente de Montevideo (Resolución N° 3390719, del 15 de julio de 2019).

Tanto en las Actas de Adjudicación como en el Comodato se establecen algunas condiciones como la prohibición de la venta y alquiler y el compromiso del buen uso de la vivienda, por parte de los y las adjudicatarios y comodatarios. Si bien el Comodato otorga seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, la definición de trasladar o no la propiedad de la IM a los vecinos y vecinas es una definición política, que la misma ha ido variando con el tiempo.

2. 2. 1 La seguridad del “tener”

¿Por qué, en el imaginario social, los títulos de propiedad brindan mayor seguridad? El SREG, está intentando recoger lo que los adjudicatarios, adjudicatarias y ocupantes de las viviendas de propiedad municipal entienden por titulación. La metodología fue agregar un módulo de preguntas al momento de realizar el censo (“hito” en el proceso de regularización mencionado anteriormente), reconocido como Formulario Titulación (se encuentra en el Anexo 3). A partir de las respuestas dadas, el Sector realiza un informe que presenta el análisis de esta consulta para esos barrios, constituyéndose en un insumo para la toma de decisiones (SREG, 2022).

Dos respuestas o discursos surgen respecto a la seguridad que brinda tener los títulos de propiedad: por un lado, el de la casa propia y, por otro lado, el de “casa para los hijos”.

Respecto al primero, muchas veces depositar la confianza en un otro no excluye la posibilidad de un posible desalojo. En palabras de Machado, “si es el Estado que tiene la propiedad, o si es un tercero, como que ahí hay mucha inestabilidad, mucha inseguridad en la gente” (Entrevista 1). A medida que pasan los años el Estado va cambiando los actores con los cambios de gobierno y se va perdiendo, a su vez, la forma jurídica que se adoptó en un principio. Sin los títulos de la vivienda, siempre persiste una sensación de temor en la situación de que el propietario pudiese intentar reclamar la devolución de los terrenos.

A su vez, el poseer los títulos de propiedad en el imaginario simbólico tiene una gran carga valorativa. Alicia Lindón, en “El mito de la casa propia y las formas de habitar” (2005), estudia y analiza la subjetividad espacial que orienta a los y las habitantes en la construcción social del lugar. En su artículo, parte de la base de que la vida moderna y metropolitana está fuertemente regida por el “tener”, incluyendo el hecho de que el tener puede concretarse en objetos y bienes muy diversos, aunque también cuestiones intangibles como el poder. Es por ello que “la casa” (palabra que elige en vez de usar “vivienda” y así evitar discursos técnicos y políticos) constituye un caso particular del tener, porque se trata de un objeto de alto contenido simbólico (Lindón, 2005).

En este sentido, la casa ha llegado a ser la expresión más acabada de la propiedad privada, constituyendo la casa propia en un verdadero “valor moderno”. Es un código compartido,

aceptado y por lo tanto no cuestionable. Lindón va a decir que, este valor moderno de la propiedad de la casa, en un contexto de exclusión social deviene más fácilmente en un mito:

La casa propia en tanto mito, se constituye en una verdad (a veces fantasiosa) de alto contenido emotivo, que goza de extraordinaria estima o valoración social y que construye una forma de vínculo con el mundo y con el territorio periférico en particular. (2005)

El segundo discurso, el de la herencia, tiene que ver con la expectativa de dejar “la casa para los hijos”. En las entrevistas también se trae esta inquietud de los vecinos y vecinas como algo que se repite constantemente: “trasladar la seguridad” (Entrevista 5), “una de las cosas que yo creo que mayormente preocupa es todo el tema de la herencia a sus hijos y quien va a quedar si se va” (Entrevista 4), “aparece esa idea de dejar un patrimonio para la otra generación” (Entrevista 1).

Existe, entonces, una relación entre la casa propia con el horizonte. Puede ser tanto el de asegurarse un techo para la vejez, pero también con la herencia (la transmisión), es decir, asegurar un techo para los y las sucesores. Expresando así un horizonte de tiempo que se proyecta hacia el futuro.

Lindón (2005) reflexiona que en los contextos de periferia la proyección a los horizontes de futuro son muy limitados, pero que el significado se puede construir respecto de un presente que se conecta con un pasado de carencias. En este sentido, la seguridad que se desea con la propiedad de la vivienda, ya sea proyectando en la propia vejez o para quienes la hereden; deviene de una carencia de seguridad (una incertidumbre) pasada o presente. El respaldo que puede dar una tenencia distinta a la de la propiedad privada, no es suficiente: “teniendo un acta de adjudicación es como que no le alcanza, lo que quieren es algo que diga que es suya” (Entrevista 2).

Se observa, de esta forma, el enorme peso simbólico que trae consigo la propiedad privada. En todas las entrevistas se menciona la importancia que tiene en el Uruguay la misma. Pero ¿de dónde deviene esta carga sociocultural del “tener”?

Como se vio anteriormente, la construcción social de la propiedad privada aparece en la historia reciente de la humanidad. Es recién en los últimos doscientos cincuenta años cuando

se ha consolidado la prevalencia de la propiedad privada. Consolidación que parte en América Latina con la conquista (Nahoum, 2012), el cercado de las tierras, avanzando en consagración jurídica con el desarrollo del Estado liberal y se extiende a todo el planeta, mediante la expansión global de las formas capitalistas de producción y consumo (Fernández Wagner, 2014).

En Uruguay la propiedad privada, como se desarrolló previamente, tiene un respaldo constitucional. En este sentido, la legislación uruguaya favorece a la propiedad privada. En las primeras políticas de vivienda que hubo en Uruguay, muchas remitieron al acceso a la propiedad, es decir, se ha promovido justamente el acceso a la vivienda a través de la propiedad.

De esta forma, la ideología, es decir, las ideas imperantes respaldadas en la legislación, infiere en los modos de organización, en el lenguaje y en lo simbólico, generando un conjunto de creencias y valores reconocidos y compartidos, comunes en los sujetos habitantes.

La propiedad ubica al hogar en la condición de “poseedor”, otorgando seguridad en un mundo en el cual el habitante catalogado como “informal” pasa a gozar de reconocimiento social. El concepto de informalidad es una categoría residual que deviene por lo que no es. Lo informal, en otras palabras, se define como lo no integrado al sistema que se considera convencional (Clichevsky & United Nations, 2004). Es entonces el sistema formal, la propiedad privada, lo que produce la informalidad.

2. 3. Las responsabilidades económicas del propietario

2. 3. 1 Desarrollo socioeconómico de las familias

Se espera con los títulos de propiedad, con el pasar a ser propietarios y propietarias, que las personas destinatarias de programas públicos de vivienda tengan un desarrollo socioeconómico positivo. Mismo en la subjetividad colectiva se entreteje una idea de progreso, también fuertemente arraigada: “entonces yo creo que la gente sí quiere ser titular, muchos sí y ven en eso una posibilidad de cambio” (Entrevista 4).

En varias de las entrevistas se concuerda en que los títulos de la vivienda, en especial en los casos de las relocalizaciones, son meramente un recurso y un respaldo. Recurso en el sentido de que la vivienda ahora es parte del mercado y se puede usar como valor de cambio formalmente, se la puede vender.

Son pocos los estudios sobre los mercados inmobiliarios en las zonas "urbanas marginales", pero hay un consenso respecto a que los títulos incrementan el valor de la propiedad (Calderón, 2011). De igual forma, si bien existen diferencias entre asentamientos titulados o no, las cifras no se equiparan con la consolidación urbana: “los barrios municipales no son apetecibles para el mercado en general. Son apetecibles para un mercado pobre, vulnerable, como los que viven ahí. Por cómo se han construido” (Entrevista 4).

Abramo (2012) analiza la relación entre la producción de estructura urbana y el funcionamiento del mercado inmobiliario en América Latina. En su análisis reconoce al mercado como el mecanismo principal y hegemónico de coordinación de las decisiones de uso del suelo, produciendo una estructura o forma de ciudad particular y característica de América Latina, una ciudad compacta y difusa. En otras palabras, las convenciones urbanas impactan en la ciudad generando una estructura socioespacial urbana segmentada y desigual.

En cuestión, no es del todo cierto que los títulos de propiedad permiten que la vivienda entre en el mercado formal bajo las mismas reglas, debido al prejuicio que existe sobre los barrios o las zonas donde se encuentran. A su vez, se debe recordar que la regularización barrial es uno de los objetivos pero debido a la limitación del presupuesto, no se ha desarrollado fuertemente, por lo que estas viviendas continúan en la periferia con recursos y servicios limitados.

(...) es como sacar el asentamiento y ponerlo en un lugar, pero la estigmatización sigue. Aparte hacemos complejos en la periferia, si fuese un complejo acá en el centro, la gente puede crecer. Pero los dejamos más o menos en el mismo lugar, que está bueno por el tema de las redes pero sabemos que la diferencia de tensión en la periferia con respecto al centro tampoco es la misma. O las posibilidades de acceso a determinadas cosas. (Entrevista 4)

En cuanto a la vivienda formal como respaldo, los títulos no cambian las condiciones de vida en términos de que las personas puedan aumentar. Lo que se mide, por ejemplo, es en relación al acceso de préstamos. Ya analizado anteriormente, la situación laboral parece ser más importante para obtener un crédito que el título de propiedad. Entonces, la formalidad en relación con la vivienda es insuficiente para el desarrollo socioeconómico de una familia por sí sola, pero es una herramienta importante que se debe combinar con otras formalizaciones, como puede ser la situación laboral.

2. 3. 1 El costo de la formalidad

La sostenibilidad de la formalidad es un tema de preocupación entre los vecinos y vecinas, que se recoge en el informe realizado por el (SREG, 2022). La formalidad trae consigo responsabilidades y obligaciones económicas, las cuales generan preocupaciones que refieren a la disponibilidad económica para afrontar el pago de impuestos y de servicios. Asimismo ocurre con incertidumbres respecto de la situación laboral que pueda repercutir en las capacidades de pago de cuotas de la vivienda.

Con relación al pago de los servicios de agua y luz, si bien estos no tienen que ver con la titularidad de la vivienda, se desprende una asociación de la titulación con un mayor compromiso al pago por estos servicios básicos (SREG, 2022).

Otra preocupación respecto a los servicios que existe, es la dificultad de poder pagar los mismos y que tenga consecuencias en el proceso de titulación y/o una vez que sean propietarios y propietarias del inmueble. Esto lo presentan como una valoración negativa sobre el titular, el miedo por la posibilidad de embargo al estar en el clearing y que tenga consecuencia respecto al bien propio (SREG, 2022).

Porque una de las cosas que traen los vecinos es su preocupación por los embargos, por ejemplo. Ahora ellos se embargan pero no hay nada que sacarles frente al mercado privado. Se endeudan o pasa cualquier cosa y ¿qué les van a sacar? A la larga esa vivienda era un resguardo frente a toda esta situación. (Entrevista 4)

En cuanto al pago de tasas y tarifas, éstos son de dos tipos según si están asociados o no al ser propietario. La tarifa de saneamiento y la tasa general municipal (tributos domiciliarios) no están relacionados con la titularidad de la vivienda, sino con quien ocupa la misma (también conocidos como impuestos a puerta); mientras que la contribución inmobiliaria y el impuesto de primaria sí lo están.

Con el censo que realiza el SREG, cuando comienza la intervención con los vecinos y vecinas de los barrios, no sólo se estudia quién vive actualmente en ese barrio y la composición familiar, sino también la situación socioeconómica general de la familia. El poder observar el estado de situación del barrio permite al Sector tratar de generar convenios o acuerdos respecto a subsidios sobre distintos servicios o impuestos. Por ejemplo, la directora del Sector, menciona la intención de equiparar a las cooperativas de viviendas en cuanto a la exoneración del pago del impuesto de contribución inmobiliaria, a aquellos barrios que provienen de realojos (Entrevista 4).

2. 3. 2 Inversión en la vivienda

La inversión en la vivienda refiere a uno de los puntos principales a favor de la titulación planteado por De Soto. La corriente liberal sostiene que la seguridad en la tenencia incentiva a sus habitantes a realizar mejoras en las viviendas, entendiendo los títulos de propiedad como la condición necesaria para que los residentes construyan la seguridad suficiente.

En el Sector no se realiza un estudio o evaluación luego de que las personas o familias titulan, por lo que no hay datos sobre inversiones y mejoras en las viviendas luego de que pasan a ser propietarios. Por esta razón se decide tomar como parámetro los barrios que siguen siendo propiedad de la Intendencia, con aquellos barrios que ya se comenzó el proceso de regularización y los que no. En este sentido, poder identificar si para los vecinos y vecinas el saber que luego van a titular es un incentivo para las mejoras en las viviendas.

En los relatos de las tres profesionales entrevistadas que conforman el SREG, coinciden en que no ven una correlación entre la inversión en la vivienda y la aproximación a titular. Afirman que los casos son múltiples, por lo que no consideran que la titulación sea un factor, sino más bien se relaciona con la capacidad o el poder realizar las mejoras:

“No es que tengo plata ahorrada y estoy esperando a titular y ahí voy a tener la tenencia segura para hacer una inversión. Si puedo y lo necesito, voy a hacer esa modificación.”
(Entrevista 2)

“Yo creo igual que siempre termina pasando mucho más por el poder tener una relación, más allá de la propiedad, con la vivienda como un bien potencial digamos. Como cada uno cuida a su casa.” (Entrevista 4)

En este último fragmento se alude a lo simbólico de pensar en la vivienda como casa propia, que puede o no darse con los títulos. Las mejoras en la vivienda pueden ser un incentivo para la apropiación del espacio.

A su vez, se trae otro aspecto a tener en cuenta, que es el de la capacidad de “sostener”:

(...) está más asociada a personas que pueden sostener o que tienen un historial de valoración de ese bien. Como el que también sostiene la educación o quien también sostiene su salud. Los que realmente no están sosteniendo, no están sosteniendo casi nada en su vida. (Entrevista 4)

En este sentido, la inversión en la vivienda se la asocia más a la capacidad y posibilidad de poder hacerlo, pero también a la proyección de vivir en mejores condiciones. Quien no tiene la intención de trabajar en la casa, tampoco lo tiene para el desarrollo de otros aspectos de su vida.

Sin embargo, la calidad de las manutenções o mejoras de la vivienda es otro capítulo. Las personas van a construir respondiendo a la necesidad de realizarlo y acorde a los conocimientos previos que tengan. Es decir, para resolver el inmediato, puede que las condiciones de habitabilidad no sean las adecuadas. Lo cual muchas veces genera problemas con el fraccionamiento o la formalidad que la Intendencia exige.

Acorde al Acta de Adjudicación, se responsabiliza a las familias a mantener la infraestructura de la vivienda, pero las personas van a replicar la forma de solución que ya conocen, es entonces cuando se genera un choque: “Básicamente les pedimos que resuelvan cosas y cómo lo resuelven dentro de la informalidad. No les podés pedir que lo resuelvan dentro de la formalidad porque no tienen los medios para hacerlo.” (Entrevista 2)

En este sentido, las personas al seguir moviéndose en lo que se considera irregular, sus formas van a ser “irregulares” también: “Porque en realidad si no se sabe quien autoriza, quién puede permitir la construcción, se hace como se precisa” (Entrevista 1). Esto se debe a que se responde con desorganización a las urgencias y necesidades más inmediatas de la familia. Por otro lado, la titularidad puede generar que las personas se preocupen por mantener cierta regularidad de lo que va a hacer.

2. 4 Las implicancias de titular

Las políticas de titulación, de regularización, han sido elaboradas desde la visión de los técnicos, desde el pensar las formas de abordar el fenómeno. Poco y nada se han incorporado las percepciones de las vecinas y vecinos de los barrios. El SREG comienza su trabajo en 2018 y hasta el día de hoy siguen desarrollando herramientas para sistematizar información que refleje la realidad, es decir, los resultados de la regularización.

Yo creo que son supuestos que manejamos. Porque de lo que venimos desarrollando todavía estamos ahí, en el medio del proceso. Quizás lo que tenemos que pensar, desde el punto de vista institucional y técnicamente lo que pienso es: ¿qué granito de arena estamos aportando? Aplicar coherencia, aplicar una línea de trabajo. (Entrevista 2)

No hay información que puedas decir que la gente precisa tal cosa. Creo que se construyó mucho desde el lado técnico todo esto, el Sector, el pensar en una política; como que hay que mirar un poco para ver y estudiar qué les ayuda o no a la gente. (Entrevista 4)

Recientemente, con el Informe de Titulación el SREG logra en 2022 tener la primera aproximación a las percepciones de las vecinas y vecinos en materia de regularización dominial. Con el Formulario de Titulación, se tuvo como pretensión generar un espacio de consulta en el cual las vecinas y vecinos pudieran expresarse sobre estos temas. Se trató de una aproximación exploratoria en la medida que fue el primer censo en que se introdujo este módulo.

Debido a la falta de evaluación del impacto, del análisis de lo que pasa luego de que las personas titulan, es que no se cuenta con información suficiente como para responder cuáles son las implicancias de la titulación, pregunta realizada en esta monografía. De las respuestas brindadas en las entrevistas, se desarrollarán algunos supuestos.

El primero de ellos es que se da una afirmación simbólica en torno a la titularidad sobre la ciudadanía de la persona. Al pasar a la formalidad y ser propietario, se le coloca el papel de ciudadano o ciudadana, por la propia condición de integrar la sociedad.

(...) hay una afirmación, como que la gente nunca deja de ser pero se lo trata así de ciudadano «Te reconozco, sos ciudadano, tenés el título, podés hacer» (...) hay algo ahí de la ciudadanía que se ratifica de alguna manera con la titulación. (Entrevista 1)

Con este reconocimiento viene una cantidad de obligaciones que son identificadas como parte de las responsabilidades a asumir: pagar los impuestos de contribución y primaria o tasas propias de ser propietario. La categoría de propietario pone en un lugar de privilegio de alguna manera, que presiona a la persona a mantenerse en la formalidad, aumentando los costos de vida. Muchas veces estas obligaciones terminan siendo para las familias problemas y trabas en la permanencia. En otras palabras: “Como sos propietario tenés un montón de cuestiones ganadas, que me parece que alguna familia de la que nosotros relocizamos le empeora la situación el tener la responsabilidad de lo que le mejora.” (Entrevista 4)

Por otro lado, con la titularidad se asume implícitamente responsabilidades y obligaciones del ser ciudadano que no son identificadas previamente en el contrato. En un principio implica desde lo más cotidiano, como pueden ser cuestiones con la vivienda o de la infraestructura barrial; hasta situaciones de violencia. El dejar de ser personas destinatarias de un programa de vivienda implica que muchos problemas ahora deben de ser solucionados por cuenta propia y ya no desde el respaldo o cuidado del Estado. Desde la Intendencia hay una expectativa, en este sentido, de desprenderse de los barrios y que las familias generen mayor autonomía.

La mayoría de los programas que se encuentran actualmente en la órbita del Sector surgieron hace más de diez años, en el mientras es la Intendencia quien intenta gestionarlos. Por más que en las Actas de Adjudicación se encuentran escritas y explícitas ciertas responsabilidades de las familias, es un hecho de que al ser la Intendencia la propietaria, todavía sigue teniendo la flexibilidad para actuar en algunos barrios. Surge la pregunta entonces: ¿hasta qué punto ese “tutelaje estatal” no genera una dependencia? En cuanto a los ciudadanos. Siendo así, en el momento en que se genera el traspaso de titulación, existe un choque de expectativas: “La calidad de ciudadano que estamos acostumbrados en la formalidad o que le exigimos dentro de la formalidad, ¿es la misma que podemos pensar en estos sectores de la población, en estos territorios?” (Entrevista 2)

El objetivo de incluir en el censo el Formulario de Titulación es recabar el conocimiento (o la falta del mismo) que los vecinos y vecinas tienen sobre el proceso que se va a dar y sus

consecuencias. De esta forma, poder sumar más información en las asambleas que respondan a dudas o desconocimientos del pasar a ser titulares. La directora del Sector trae algunas de sus experiencias en asambleas con los vecinos y vecinas donde, si bien muchos desean ser propietarios, muchos caen en la cuenta de la dificultad de poder sostener la formalidad: “pero algo les hace como un click cuando se dan cuenta que se quedan solos, ahí no quieren titular” (Entrevista 4).

En tal sentido, la importancia de poder brindar la mayor información y transparencia posible a las personas como sujetos de derechos es crucial porque la titularidad no es una obligación. Es decir, si la persona o la familia quisiera seguir con un comodato, puede seguir con comodato. Otorgar la titulación a los vecinos y vecinas es el objetivo e interés final de la Intendencia, pero se pondera el interés de éstos. Ahí se genera una tensión interesante, porque también puede pasar que las familias crean que en las condiciones que se va a generar esa titulación, no les es conveniente y la Intendencia debe aprender a gestionar barrios donde la informalidad convive con la formalidad.

Desde el área social principalmente, en conjunto con los vecinos y vecinas del barrio, debe de generarse una intervención donde las personas puedan incorporar herramientas que faciliten la instalación de prácticas sociales, productivas y culturales, que permitan su crecimiento y desarrollo. Silvia Duschatzky (2000) remarca que se debe evitar generar una “ciudadanía asistida”, entendida en el sentido de que las personas pobres deben ser asistidos en su desarrollo. En sus palabras: “No se conceptualiza la ciudadanía social como habilitante de la civil y la política, se trataría en cambio de una ciudadanía «subsidiada» o tutelada” (Duschatzky, 2000, p. 46)

REFLEXIONES FINALES

A continuación, se presentan una serie de consideraciones que concluyen el recorrido realizado a lo largo de estas páginas. El objetivo es poder reflexionar sobre el sentido de los programas de regularización, en especial aquellos enfocados en la regularización dominial.

En primer lugar, en lo que respecta a Uruguay, hoy en día hay una carencia de política de regularización con objetivos claros, cuyo enfoque no se encuentra en las demandas y necesidades reales de las personas destinatarias de un programa público de vivienda.

(...) la mayoría de los programas ha logrado resultados muy parciales y en algunos casos, negativos. Por un lado, ello se debe a las restricciones macro económicas, y por otro lado, a que las políticas han sido formuladas sin considerar la compleja realidad a las que ellas se aplican. (Clichevsky & United Nations, 2004, p. 31)

En el caso de la Intendencia de Montevideo, como institución no tiene una política de regularización sedimentada. La regularización que prevee para los barrios que tiene en su órbita responde a una falta de capacidad de gestión de los mismos, considerando que al traspasar su propiedad se podría dar más libertad a los vecinos y vecinas de gestionar su propia vivienda.

El Sector de Regularización del Servicio de Tierras y Vivienda busca realizar un trabajo del tipo integrado, con un equipo interdisciplinario, para la regularización tanto dominial como urbanística. Esta última, de todas formas, se encuentra limitada por el escaso presupuesto que posee el Sector para la realización de grandes obras.

Por otro lado, se considera fundamental conocer la informalidad, es decir, sus prácticas cotidianas, sus urgencias, sus desafíos; al momento de elaborar una política eficaz. El SREG si bien continúa desarrollando su intervención desde el pie de los y las técnicos, de a poco va incorporando y estudiando las percepciones de los vecinos y vecinas al pie de la política. El Informe de Titulación (SREG, 2022) da cuenta de este primer paso.

Los distintos grados de participación e incorporación de las percepciones de los y las habitantes, condicionan los resultados que se obtengan de los programas. Una participación mayor asegura que las personas sean conscientes del proceso y de las consecuencias que

conlleve la propiedad, a la vez que promueve el ejercicio de una ciudadanía social más integrada. En palabras de Clichevsky (2004),

Involucrar a la población en todo el proceso de regularización significa comprometerse con el programa al mismo tiempo que se definen cuestiones fundamentales conjuntamente (...) lo cual significa una posibilidad de conseguir un mejor desempeño del programa. (Clichevsky & United Nations, 2004, p. 58)

A su vez, como se evidenció en los capítulos anteriores, existe una falta de evaluación de impacto, luego que las personas y familias titulan. En este sentido, como no existe un acompañamiento posterior a la formalidad, se pierde rastro de la continuidad de las familias. Es imprescindible poder generar esta evaluación, para observar los aciertos pero más que nada los "efectos no deseados" de la implementación de la política. Sin este paso, la política puede ser en vano.

En segundo lugar, la propiedad privada tiene una alta valoración y protección tanto en la legislación uruguaya, como también a nivel social. En el imaginario simbólico, la casa propia -en términos de Alicia Lindón (2005)- otorga seguridad en recompensa de las exclusiones sociales vividas. Es decir, la casa propia acrecienta su valor como algo que reduce la inseguridad. La misma, atraviesa a las sociedades contemporáneas en casi todos los grupos sociales, más aún en los grupos sociales excluidos (Lindón, 2005).

En lo que respecta al debate de si es positiva o no la formalidad, el que los vecinos y vecinas pasen a tener los títulos de propiedad, es difícil y tampoco es el objetivo llegar a un consenso final. En varias de las entrevistas y tomando en cuenta alguna de las perspectivas de las personas que recoge el Informe de Titulación realizado por el SREG, la formalidad puede ser un problema más que una solución. Lo que sí se puede afirmar, es que la propiedad privada por sí sola no promueve el desarrollo de las personas o familias destinatarias de programas públicos de vivienda.

La propiedad privada constituye un modo de relacionamiento social que organiza la localización de las funciones y de las diversas clases sociales dentro de la ciudad. Generando de esta forma una distribución de manera no uniforme y desigual; respondiendo a los intereses del capitalismo.

Se considera fundamental, entonces, que se puedan lograr incluir otras formas de tenencia que brinde seguridad y se adapten a las necesidades reales, que las personas puedan optar y desarrollarse en esa nueva modalidad. Para eso, es imprescindible que se cuestione la propiedad privada como única solución. Como desarrolla Rebellato (2009),

Si esta situación no es objeto de una autorreflexión, se oculta un conflicto que es profundo: el conflicto entre mundos distintos y entre lógicas distintas. Y como todo conflicto, cuando es reprimido, genera situaciones ambiguas y falsas soluciones prácticas al rol profesional. (p. 68)

BIBLIOGRAFÍA

- Calderón, J. (2011). Titulación de la propiedad y mercado de tierras. EURE (Santiago), 37(111), 47-77.
- CEPAL. (2001). Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe: actas de los paneles sobre tenencia segura y gobernabilidad urbana realizados en la Conferencia Regional de América Latina. CEPAL.
- Clichevsky, N., & United Nations. (2004). Pobreza y acceso al suelo urbano: algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. CEPAL.
- Cravino, M. C. (2010). La política urbana en su laberinto. In Barrio 31 Carlos Mugica: posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza (pp. 23-64). Instituto de la Espacialidad Humana.
- Dede, G. (2011). DESC+A y derecho a la vivienda. In *Hablando de derechos | DESC+A*. Ministerio de Desarrollo Social. http://issuu.com/dnpsmides/docs/desc_06
- Duschatzky, S., & Cardarelli, G. (2000). Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Paidós.
- Fernandes, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández Wagner, R. (2014). La construcción social de la propiedad privada en la evolución histórica reciente del país y la región. In *La vivienda, entre el derecho y la mercancía: las formas de propiedad en América Latina* (pp. 39-62). Ediciones Trilce.
- Fernández Wagner, R. (2018). Los asentamientos informales como cuestión: revisión y perspectivas. *Oculum Ensaio*, 15(3), 399-411.
- Flores, A. R. (2012). La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos. In *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. (pp. 209-234).

- FLACSO Ecuador / Instituto de la Ciudad / CLACSO.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409031725/gthi2-11.pdf>
- Giorgi, V., Rodríguez, A., & Rudolf, S. (1995, mayo-setiembre). Hábitat y calidad de vida: un enfoque psicológico. *Revista Aportes*, 2(2), 5-9.
- Grillo, O., Lacarrieu, M., & Raggio, L. (1995). *Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales*. Espacio Editorial.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI.
- Harvey, D. (2008, setiembre-octubre). Derecho a la ciudad. *New Left Review*, 53.
<https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>
- Kaztman, R., Filgueira, F., & Errandonea, F. (2005). La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo. In *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (pp. 369-423). Prometeo Libros.
http://ojs.reduaz.mx/coleccion_desarrollo_migracion/ciudades_latinoamericanas/c6.pdf
- Lindón, A. (2005). El mito de la casa propia y las formas de habitar. *Scripta Nova*, IX(194).
- Magri, A. (2014). *De José Batlle y Ordoñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Biblioteca Plural.
- Nahoum, B. (2011). Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar. In *Escritos sobre los sin tierra urbanos. Causas, propuestas y luchas populares*. (pp. 13-23). Trilce.
- Nahoum, B. (2012). La tensión entre el derecho y el negocio. In *Derecho al suelo y a la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. (pp. 11 - 22). Trilce.
https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/06/derecho_al_suelo-y-la-ciudad.pdf
- Nahoum, B. (2014). Una, dos, muchas formas de tenencia segura. In *La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*. (pp. 11-19).

Trilce.

https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2016/02/LIV-14_LA-VIVIENDA-ENTRE-EL-DERECHO-E-YA-MERCANCIA.pdf

Pasquale, M. F. (2017, Diciembre). El paradigma de la titulación inmobiliaria : la perspectiva de Hernando de Soto, postulados y cuestionamientos. Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, 1-13.

Portillo, Á. (1991). *Ciudad y conflicto : un análisis de la urbanización capitalista*. Compañeros.

(2000). Políticas Sociales y Vivienda en una nueva perspectiva. *Revista Vivienda Popular*, (07), 8-12.

Rebellato, J. L. (2009). José Luis Rebellato, intelectual radical: selección de textos. Extensión, Universidad de la República.

Rocco, B. (2019). Sobre la vivienda y el habitar: asunto público y demanda popular. *Vivienda Popular*, 2(13), 34-39.
<https://pim.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/14/2020/10/VP-31-revista-completa.pdf>

Smolka, M., & Damasio, C. (2005, Abril). El Urbanizador Social: Un experimento de política del suelo en Porto Alegre. *Land Lines*, 17(2).

Soto, H. d. (2019). El misterio del capital. Planeta Perú.

Varley, A. (2019). La titulación a debate: aportes de medio siglo de regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos informales en México. *Invest*, e60022(100).
<https://doi.org/10.14350/rig.60022>.

FUENTES DOCUMENTALES

Constitución de la República. Art 7. 2 de Febrero de 1967 (Uruguay).

Art 32. 2 de Febrero de 1967 (Uruguay).

Art 45. 2 de Febrero de 1967 (Uruguay).

Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos.

Artículo 25.

IMPO. (17 de Diciembre de 1968). Ley N° 13.728 Plan Nacional de Viviendas.

Intendente de Montevideo. (13 de julio de 2010). Resolución N° 3102/10.

(10 de enero de 2011). Resolución N° 111/11.

(12 de junio de 2017). Resolución N° 2471/17.

Junta Departamental de Montevideo. (06 de septiembre de 1990). Decreto N° 24.654.

SREG. (2021, Diciembre). Nociones y conceptualizaciones sobre la Regularización en el Servicio de Tierras y Vivienda. Intendencia de Montevideo.

(2021, Agosto). Informe del Sector de Regularización de la Vivienda Social y Barrios Departamentales 2017-2021. Intendencia de Montevideo.

(2022, Julio). Relevamiento sobre las percepciones acerca del proceso de titulación a los habitantes de los barrios departamentales: Barrios D02 Vista Linda y D04 Semilla. Intendencia de Montevideo.

ANEXOS

Anexo 1: Pauta de entrevista

Preguntas guía para entrevistas

- (Para quienes trabajan en el Sector de Regularización) ¿Cómo es el proceso básico o típico de regularización de un barrio? ¿Cuáles son sus etapas? (Sin adentrarse en las especificidades de cada programa)
- ¿Cuáles son los objetivos de las políticas de titulación?
- En su experiencia, ¿en el acumulado en qué medida se cumplen estos objetivos?
- ¿Cuáles consideras que son las implicaciones o consecuencias (positivas o negativas) para aquellas personas destinatarias de un programa público de vivienda pasar a ser propietarias de la vivienda?
- ¿En qué medida la entrega de titulación de la vivienda da cuenta de las necesidades y demandas de la población que habita en los barrios informales?
- ¿Cómo perciben la situación de informalidad y la posibilidad de convertirse en los propietarios legales de los lugares que habitan?
- Según su experiencia ¿para estas personas cuál es la relación entre el título de la propiedad y la seguridad de la vivienda?
- ¿Contribuye la seguridad de la tenencia en el desarrollo económico de los hogares?
- ¿Considera que exista cierta dificultad en “mantenerse” en la formalidad para este grupo de personas o familias? ¿Cuáles podrían ser las razones?
- ¿Hay alguna relación entre la posesión del título de propiedad y las inversiones en la vivienda?
- Según estudios urbanos, la informalidad se clasifica 1. desde el punto de vista “dominial”, es decir, ausencia de los títulos de propiedad; y 2. desde el punto de vista “urbano”. ¿En el proceso de regularización de un barrio, se contempla el desarrollo del barrio (infraestructura, servicios, etc)? Si es así, ¿de qué forma?

Anexo 2: Figuras administrativas

Figuras adminis.	Calidades Jurídicas	Observaciones ¹⁶
Ocupante	Mero tenedor	Las personas usan la vivienda de propiedad de la IM sin actuar con ánimo de dueño ni cuentan con ningún tipo de vínculo formal con ésta.
	Precario	Se trata de aquellas personas que no tienen ningún tipo de vínculo formal con la vivienda. Es una calidad sumamente débil, que se denomina "precaria" porque no tiene protección para estar en el inmueble en caso que otra persona pueda hacer valer un vínculo de mayor seguridad jurídica y reclama el bien (por ejemplo alguien que haya sido el adjudicatario de la vivienda como beneficiario de un programa social). Puede ser desalojado e incluso ser denunciado por delito de usurpación.
	Poseedor	Son entendidas como <u>ocupante con derecho</u> : Las personas usan la vivienda de propiedad de la IM por más de un año de modo pacífico e ininterrumpido, sin haber sido el beneficiario de un programa orientado a otorgarle una solución habitacional, habiendo accedido a ésta en forma no violenta. Su situación es conocida por la IM, que inicia el proceso de desadjudicación a quienes se les había otorgado la vivienda y el de readjudicación a estas. Hasta su readjudicación, puede ser desalojado sólo por juicio ordinario (que tiene plazos mayores al juicio como ocupante precario).
Adjudicatario		Son entendidos como <u>adjudicatarios</u> : Aquellas personas que han adquirido el derecho a permanecer sobre el bien porque han sido beneficiarios de un programa de vivienda orientado a otorgarle una solución habitacional, es decir: personas físicas que representa a la familia respecto a uno de los programas que se encuentra en la órbita del STV, que cuente con documento vinculante (acta de adjudicación) con el inmueble y actúan con ánimo de dueño.
	Comodatario	Es una calidad jurídica que surge de una tolerancia del propietario, ya que conoce que hay personas en su inmueble y tolera su permanencia, lo que se concreta a través de un comodato. Puede ser por escrito o verbal. Si es escrito por lo general se establece un plazo de duración del uso en favor de alguna persona; una vez terminado ese plazo, la persona pasa a la calidad de precario. Si es verbal, significa que en cualquier momento el propietario podrá exigir la devolución del bien; a partir de que se exija el inmueble, el beneficiario pasará a la calidad de precario.
En el STV, tanto los ocupantes con derecho, como los adjudicatarios, como los comodatarios pueden haber iniciado el proceso de regularización, pero aún no han llegado al de escrituración (por ejemplo se encuentran pagando la cuota establecida).		
Propietario	Propietario	Es una calidad que habilita a la persona a disponer ampliamente del bien inmueble, esto es, a usar, vender, arrendar, prestar, donar e incluso "degradar", dentro de los márgenes que permite la ley. El propietario tiene un derecho que lo habilita a usar todos los mecanismos legales establecidos para proteger su bien (juicios de desalojos, denuncias por usurpación, acciones reivindicatorias).

(SREG, 2021, 17)

Anexo 3: Formulario Titulación

TITULACIÓN	
Barrio _____	
Antes de finalizar quisiéramos conocer su opinión sobre algunos aspectos del proceso de regularización.	Nº de Padrón: _____
	Nº de Vivienda: _____
	Nº Hogar: _____
T1. ¿Qué es lo primero que se le ocurre al escuchar: titulación de la vivienda?	

T2. ¿Cuán informado/a considera que está sobre lo que implica el proceso de titulación de la vivienda?	
☐ 1. Nada informado/a	
☐ 2. Algo informado/a	
☐ 3. Muy informado/a	
T3. ¿Encuentra algún elemento negativo de ser titular de la vivienda? ¿Cuál?	

T4. ¿Qué elementos positivos encuentra de ser titular de la vivienda?	

T5. ¿Hay algún tema del proceso de titulación sobre el que le gustaría contar con mayor información?	

(SREG, 2022, p. 15)