



Núcleo de Estudios Interdisciplinarios
sobre Sociedad, Educación y Lenguaje
en Frontera



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

LA VIVIENDA SOCIAL EN EL TERRITORIO URUGUAYO (1969- 2011)

Abstract

Este documento tiene por objetivos profundizar en esa conceptualización de vivienda social para visualizar con mayor nitidez los contornos de su definición, y describir el proceso de localización de las intervenciones estatales en el territorio entre fines de los años sesenta y la primera década del dos mil

Se ha elaborado en el marco del proyecto "Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad: Uruguay 1960 a 2011" financiado por la CSIC (no.491/20)

Virginia Martínez Coenda

Instituto de Tecnologías, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UDELAR
mumymartinez@gmail.com

DOCUMENTO DE TRABAJO 02/23

Rivera, CENUR Noreste, Enero de 2023

CONTENIDOS

1. Vivienda social: delimitaciones del concepto
2. La situación de la vivienda en Uruguay: principales diagnósticos
3. Periodización
 - 3.1. Primeros años del Plan Nacional de Viviendas
 - 3.2. Dictadura y restauración democrática
 - 3.3. Los '90 y la profundización del liberalismo
 - 3.4. Los años del progresismo
4. Mevir
 - 4.1. Creación, objetivos y destinatarios
 - 4.2. Financiamiento
 - 4.3. Planes y tipologías de vivienda
 - 4.4. Representación del espacio
 - 4.5. Espacios de representación
 - 4.6. Distribución de las viviendas en el espacio
 - 4.7. Análisis del despliegue territorial
 - 4.7.1. Nivel departamental
 - 4.7.2. Nivel localidades
5. Conclusiones

Bibliografía

1. VIVIENDA SOCIAL: DELIMITACIONES DEL CONCEPTO

En un trabajo anterior presenté, siguiendo a Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2005), una definición de vivienda social como un bien necesario para la reproducción social que demanda la intervención del Estado para su asignación. Esa intervención estaría orientada a facilitar el acceso a dicho bien en un sentido desmercantilizante, es decir, afectando sus condiciones de producción y/o circulación en el libre mercado. En este trabajo, propongo profundizar en esa conceptualización de vivienda social para visualizar con mayor nitidez los contornos de su definición.

La primera aclaración que es preciso hacer es que, debido a los alcances de este trabajo, se deja por fuera de la definición de vivienda social las formas no estatales o comunitarias de producción social del hábitat. Es decir, en el contexto de este trabajo, cuando digo vivienda social, me estoy refiriendo exclusivamente a la vivienda provista por el Estado.

La desmercantilización es, en principio, la característica determinante de la vivienda social: sin algún grado de desmercantilización, no hay vivienda social. Es decir, la intervención estatal en materia de vivienda, cuando supone acomodarse a los juegos del mercado, no sería considerada una política de vivienda social. Según la concepción que se tenga del Estado y del mercado –más o menos liberal, para plantearlo de manera simplificada–, esa intervención desmercantilizadora puede pensarse en términos de paliar fallas del mercado (generalmente políticas focalizadas) o de garantizar derechos (generalmente políticas universales). La primera supone que la intervención del Estado en materia de vivienda constituye una respuesta friccional y provisoria a las imperfecciones del mercado. La segunda asume la imposibilidad estructural del mercado de dar respuesta a la necesidad de vivienda de todas las personas, necesidad constituida en derecho por estatus constitucional, situación frente a la cual el Estado debe intervenir garantizando su satisfacción¹.

En Uruguay, por ejemplo, el Plan Nacional de Vivienda (PNV) de 1968 define un criterio universalista de derecho a la vivienda al plantear, en su primer artículo, que toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada. Sin embargo, las políticas de vivienda social aplicadas en el contexto del Plan (y también las anteriores a él) están dirigidas a grupos específicos, en función de distintos criterios: ingresos y capacidades de pago, conjuntos de trabajadores de rubros o actividades económicas específicos, ubicación/residencia, condición (género, migrantes, etc.), entre otros. Es decir, la política de vivienda social en Uruguay –como así también en la región– sigue un criterio focalizado al estar dirigida a una parte de la población que precisa protección o tutela para acceder a dicho bien (Magri, 2015; Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2005). Esta situación, que marca una diferencia con las clásicas políticas sociales del Estado de bienestar como la salud y la educación, determina uno de los puntos de polémica respecto a la relación entre vivienda social y bienestar.

¹ Raposo (2000) plantea que la expresión “vivienda de interés social” sugiere una perspectiva liberal que contraponen el interés propio (privado) y el interés social; según esta perspectiva, lo normal sería el comportamiento privado, y lo excepcional sería la intervención del Estado para el interés social. En otro sentido, Magri (2015) distingue “vivienda social” de “vivienda de interés social” según el grado de desmercantilización y no de la concepción subyacente sobre el Estado.

Las políticas de vivienda social pueden presentar diferentes grados e intensidades de desmercantilización: desde un aporte público total a la financiación de la vivienda sin necesidad de reintegro por parte de sus destinatarios hasta aportes parciales que impliquen algún tipo de contrapartida de los destinatarios (ya sea dinerario o no, como el aporte de trabajo en el caso de la ayuda mutua). En la práctica, la mayoría de las intervenciones estatales suponen formas parciales de desmercantilización marcando otra diferencia con las clásicas políticas sociales.

Existen diferentes formas de políticas de vivienda social que pueden agruparse en: a) directas, que supone tanto la construcción y distribución de viviendas por parte del Estado (financiamiento de la oferta) como también el otorgamiento de créditos (financiamiento de la demanda) y b) indirectas, que implican la mera regulación del mercado privado. También es posible hallar políticas orientadas, por un lado, a la provisión de vivienda nueva y, por el otro, al mejoramiento de la vivienda existente. De cualquier forma, siempre que esa intervención sea en términos de desmercantilización, es decir que introduzca al circuito económico elementos ajenos a la lógica mercantil (Raposo, 2000), estaríamos, *a priori*, frente a una política de vivienda social.

Por su parte, la condición “social” define un tipo particular de vivienda (Magri, 2015) con ciertos atributos físicos (materiales, dimensiones), económicos (costo), de regímenes de tenencia, de dotación de servicios, de ubicación. Si bien cada legislación (nacional o local, según sea el caso) determina las especificidades de esos atributos es posible reconocer algunos criterios generales, basados en evidencia científica, acordados en consensos internacionales, como por ejemplo los encuentros de la comisión de Hábitat de las Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos. En el PNV de Uruguay, el capítulo III (de los artículos 17 al 30) establecen los atributos de la vivienda social, tanto en sus condiciones mínimas como en los topes a partir de los cuales la vivienda pasa ser considerada confortable o suntuaria y, por lo tanto, excluible de ciertos apoyos estatales.

Un tipo particular de vivienda social lo constituye la “vivienda de emergencia”. Esta, de carácter urgente y transitorio (aunque muchas veces esa transitoriedad se torne permanente), suele flexibilizar o suspender algunos de las condiciones mínimas de la vivienda social, especulando con una futura mejora habitacional de carácter permanente. En Uruguay, el Plan Juntos creado en 2010 constituye un ejemplo de política de vivienda de emergencia.

A los fines de este trabajo, específicamente para el análisis realizado a partir del punto 4, realicé algunos recortes dentro del universo de políticas de vivienda social existentes en el período bajo estudio. Primero, considero únicamente la construcción directa de vivienda social por parte del Estado, bajo el argumento de que esta modalidad de intervención suele suponer los mayores grados de desmercantilización de la vivienda (en contraposición a las opciones crediticias o las regulaciones del mercado). La principal política de vivienda social de esas características con alcance nacional es el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (Mevir). A su vez, dentro de la política de Mevir, efectué otro recorte circunscribiéndome a la provisión de vivienda nueva, tanto en conjuntos habitacionales (núcleos) como en el área rural dispersa.

2. LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN URUGUAY: PRINCIPALES DIAGNÓSTICOS

Los años 1967 y 1968 son de relevancia para el tema de la vivienda social en Uruguay, debido a la promulgación de dos leyes fundamentales: la de Mevir y la del PNV, respectivamente. El sistema público, que por fin tenía una fuente estable de recursos, vio comprometida sin embargo su actuación por la limitación de esos mismos recursos (Terra y Camou, 1983). Esa limitación se explica, en parte, por la crisis inflacionaria que atravesaba el país.

A pesar de la crisis, durante los primeros años de vigencia de ambas leyes la construcción de viviendas experimentó un cierto dinamismo que permitió bajar el déficit habitacional, debido principalmente a las cooperativas y al esfuerzo de autoconstrucción de los sectores más pobres de la población que, entre 1968 y 1974, representaban más de la mitad de las viviendas construidas en el país (Magri, 2015). Ese crecimiento de la vivienda se dio principalmente en las áreas urbanas del interior del país y se debió más al aumento de hogares (debido a la disgregación de la familia ampliada) que al de la población. Las viviendas construidas en este período mejoraron su calidad en diversos aspectos, como por ejemplos en los materiales de construcción (reduciéndose significativamente los materiales de desechos) y, en menor medida, en el acceso a servicios. El cambio más notorio fue en el régimen de tenencia, aumentando el régimen de propiedad, probablemente a causa de las cooperativas (Terra y Camou, 1983).

Sin embargo, esta mejoría en términos habitacionales se vio rápidamente interrumpida. La ley de liberalización de alquileres promulgada en 1974, en plena dictadura, llevó a que muchas familias imposibilitadas de afrontar el aumentado valor de los alquileres recurrieran a la autoconstrucción, implantando sus viviendas en zonas periféricas de los núcleos urbanos, carentes de infraestructura y de servicios culturales, comerciales, asistenciales (Risso y Boronat, 1992)². Esto avivó un fenómeno que hasta entonces era marginal: el de la ciudad informal. Gestada durante la dictadura, la ciudad informal tuvo un segundo gran impulso en los años 90, como consecuencia de la desindustrialización y de la precarización laboral originada por el modelo neoliberal adoptado, otro impulso después de la crisis del 2001-2002, y siguió creciendo, con altos y bajos, hasta la actualidad (Couriel y Menéndez, 2014). Estos asentamientos irregulares son, de manera dominante, de muros de bloque y techos de chapa, salvo en los casos de las ciudades fronterizas con Brasil, donde el material de los muros predominante es la madera.

Pero la ciudad informal no fue la única alternativa para la resolución del problema habitacional de los sectores empobrecidos de la sociedad. El cooperativismo, que cuenta con un capítulo específico en el PNV, fue gestado también en la década del '70 y constituyó otra modalidad de producción social del hábitat en Uruguay, aunque principalmente para los sectores de ingresos medios y medios bajos. En 1969 se creó la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (Fenacovi, posteriormente Fecovi) y en 1970 la Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua (Fucvam), agrupando cooperativas de ahorro previo y de ayuda mutua, respectivamente. Entre 1970 y 1971 se inauguraron los tres primeros conjuntos

² Si bien existían ya los denominados “cantegriles”, que son asentamientos irregulares conformados principalmente por personas que migraron del campo a la ciudad en la primera mitad del siglo XX, esta nueva forma de la ciudad informal se constituyó principalmente por la migración interna de la ciudad provocada por el desplazamiento de la población que habitaba en zonas centrales hacia las zonas periféricas (Couriel y Menéndez, 2014).

de viviendas cooperativas: 25 de Mayo en Florida, Éxodo en Fray Bentos y Cosvam en Salto. En 1972, otros 16 conjuntos cooperativos fueron construidos en Paysandú, Tacuarembó, Río Negro, Florida, Flores, Canelones, Colonia y San José (Méndez, 2022). A fines de ese mismo año había más de 200 cooperativas y 7000 viviendas en proceso de concreción. Este movimiento, que venía mostrando un rápido crecimiento distribuido en todo el medio urbano nacional y que fue interrumpido durante la dictadura (retomaré esta discusión más adelante), presenta vigencia en la actualidad.

La contracara de la ciudad informal y del cooperativismo puede encontrarse en la Ley de Sociedades Civiles de Propiedad Horizontal del año 1978, de promoción a la inversión privada. Sus condiciones altamente permisivas en el plano fiscal viabilizaron un *boom* constructivo concentrado en zonas residenciales de Montevideo (sur-este) y de Maldonado (Punta del Este), que se desinfló en 1982 con la ruptura de la “tablita cambiaria” (Magri, 2015). Ese enorme caudal de construcción no fue dirigido a sectores de ingresos medios o bajos, sino a los sectores de ingresos medios altos y altos, lo cual trajo como consecuencia, por un lado, una gran cantidad de viviendas vacías y, por otro, que los arrendatarios imposibilitados tanto de adquirirlas como de hacer frente a los nuevos valores de los alquileres se vieran desalojados (Risso y Boronat, 1992). El negocio para el BHU era otorgar préstamos a los promotores privados: entre 1979 y 1981 el Banco financió alrededor de 30.000 viviendas en edificios de apartamentos o en conjuntos habitacionales, de las cuales solo 12.000 fueron del sector público, orientadas preferentemente a los desalojados por la liberación de alquileres (Couriel y Menéndez, 2014).

La situación de la vivienda rural, por su parte, mostraba sus propias características. El proceso de disminución de los ranchos (viviendas construidas principalmente a base de barro y paja), que venía tomando forma a causa de la migración campo-ciudad, continuó su tendencia. En 1963 los ranchos eran el 33% de las viviendas rurales y en 1975 eran el 18%, lo que significó una reducción de un total de 23.700 ranchos en esa fecha (Terra y Camou, 1983).

Si bien las condiciones de la vivienda rural mejoraron, tanto en términos constructivos como de acceso a servicios, entre 1963 y 1975 (Terra y Camou, 1983), los ranchos y el estado del hábitat rural en general seguía siendo un tema de preocupación pública, tal como expresara el maestro rural Miguel Soler en 1987: “El rancho plantea grandes problemas de convivencia, salud e higiene, especialmente en las zonas donde existe la vinchuca, transmisora de la temible enfermedad de Chagas. El quiste hidático, las enfermedades infecto-contagiosas de la infancia, la tuberculosis, la sífilis, la tifoidea, el tétanos, hacen también estragos entre la población pobre, que es la mayoritaria” (ANEP, 2012, p. 169).

Indudablemente, la acción de Mevir (que será abordada en la cuarta parte de este trabajo) ha provocado efectos importantes en la situación del hábitat y la vivienda rural en Uruguay, mejorando en muchos sentidos sus condiciones. Sin embargo, un estudio realizado en 1999 por la Oficina de Programación y Política Agropecuaria, al estudiar las necesidades básicas de la población de las localidades de menos de 5000 habitantes y zonas rurales, registra que un 14,4% de esa población tiene carencias en referencia a la vivienda (vivienda precaria o construida con materiales modestos) (Silvera, 2010). Otro estudio más reciente realizado en el 2006 por Carlos Casacuberta expone que el 13,8% de las viviendas totales del país pueden ser consideradas precarias y modestas en función de sus materiales constructivos (condiciones estructurales). Ese porcentaje aumenta al 20,2% si se considera sólo el área rural. Si se consideran los

problemas de mantenimiento (condiciones coyunturales), el 63% de las viviendas de Uruguay presentan diferentes grados de problemas³ y nuevamente el porcentaje aumenta a 67,2% si se considera solo el área rural. En definitiva, esta área concentra la mayor proporción de viviendas precarias y modestas con problemas graves de mantenimiento, seguido por el interior urbano y luego recién por Montevideo (Casacuberta, 2006, p. 23). Ello da cuenta de que la situación de la vivienda rural, amén de las mejoras observadas, sigue presentando niveles de desigualdad en comparación con la vivienda urbana.

3. PERIODIZACIÓN

3.1. Primeros años del Plan Nacional de Viviendas

El PNV promulgado por Ley 13.728 en 1968, cuyos elementos principales fueron resumidos en un trabajo anterior (Martínez Coenda, 2023), estableció como sus principales líneas de acción la construcción de planes habitacionales por parte del sector público (especialmente los gobiernos departamentales), la promoción del cooperativismo y el fomento de la construcción de viviendas para venta y alquiler por parte del sector privado. En el marco del PNV, la construcción de viviendas atiende simultáneamente a dos situaciones: por una parte, la resolución de la problemática habitacional y por la otra la creación de fuentes de empleo a partir de la dinamización de la economía.

A pesar de que el PNV creó una nueva institucionalidad donde la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) tenían roles centrales en la política habitacional, el BHU mantuvo su protagonismo, por lo menos hasta 1973. No obstante, se debe destacar la labor desempeñada por la Dinavi en estos primeros años, “en la búsqueda de que el crédito llegara realmente a los estratos de más bajos recursos, fundamentalmente a través de dos líneas sobre las que no había experiencia en el país: la construcción de importantes conjuntos y el sistema cooperativo” (Risso y Boronat, 1992, p. 29).

El Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE) permaneció dentro de la nueva institucionalidad que propuso el PNV. En 1968 se firmó un convenio entre las primeras cooperativas que se habían creado en Uruguay y el INVE para terminar de construirlas (Terra y Camou, 1983), dando origen a la articulación entre dos actores relevantes del PNV: el INVE y las cooperativas. Dos años después, por decreto 545/70, se promovió la elaboración de programas de erradicación de agrupamientos habitacionales marginales urbanos por parte del INVE y de las intendencias municipales, cuya financiación estaría a cargo del Fonavi. Más allá de esta permanencia, el INVE, que otrora fue el organismo principal de diseño y ejecución de políticas habitacionales orientadas a los sectores más pobres de la población y amén de que el PNV ratificó esa relevancia, en los hechos fue perdiendo centralidad (Terra y Camou, 1983, p. 85).

El sector privado, por su parte, inauguró su accionar en el marco del PNV con la Resolución 109/71 del BHU que reglamentó préstamos para ese sector destinados a la construcción de viviendas, reajustables a 3 años y sin límite global de dinero, de un monto de hasta el 60% de tasación de cada vivienda. Las ventas

³ El 27,6% problemas graves, el 30,9% moderados y el 4,5% leves (Casacuberta, 2006).

quedaban bajo potestad del BHU a los precios establecidos⁴. Estos créditos tuvieron un gran desarrollo siendo la principal realización el Conjunto Parque Posadas de 2050 viviendas (Terra y Camou, 1983).

3.2. Dictadura y restauración democrática

La dictadura cívico-militar uruguaya, que se extendió entre 1973 y 1985, mostró una intensa actividad en materia de vivienda. La orientación liberal de la economía que instauró el gobierno militar, siendo un ejemplo claro la liberalización de los alquileres previamente mencionada, supuso el apoyo al desarrollo de la acción privada, la apertura del mercado de viviendas para los sectores de ingresos medios y una política asistencialista para los sectores más pobres (Magri, 2015; Riso y Boronat, 1992).

El Ministerio de Vivienda y Promoción Social, creado en 1974 por Decreto Ley 14.218, era el encargado de ejecutar la política asistencialista dirigida a los sectores de más bajos ingresos. El criterio era el otorgamiento de una vivienda a cada familia, de características técnicas mínimas, para poder atender al mayor número posible de personas, entregadas en venta subsidiada (Terra y Camou, 1983; Riso y Boronat, 1992).

Ese mismo año, por Decreto Ley 14.219, se liberalizó el precio de los alquileres, afectando a un gran número de personas que se vieron imposibilitadas a afrontar los nuevos valores. Como medida de contención de esos efectos, se creó en el capítulo X del mismo Decreto Ley el Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia (RAVE). Podían inscribirse al RAVE arrendatarios o subarrendatarios, buenos pagadores, de fincas urbanas o suburbanas destinadas a habitación y ocupantes a título precario de fincas de propiedad del Estado (artículo 83) que se encontraran en ciertas situaciones (artículo 85). Para los inscriptos en este sistema se suspendieron los lanzamientos (primero por 36 meses, aunque después hubo nuevas prórrogas en 1979, 1980 y 1982) puesto que el proyecto era que el Estado pudiera proveer viviendas para esas personas, aunque la construcción de dichas unidades habitacionales no prosperó (Magri, 2015)⁵.

Paralelamente, también en 1974, por Decreto Ley 14.261 de arrendamientos urbanos se incorporaron edificios de apartamentos al régimen de propiedad horizontal, dándoles prioridad a los inquilinos de los mismos para adquirir la unidad alquilada, también como forma de paliar los efectos de la liberalización de los alquileres. Esta medida se complementó con el sistema de “venta en pozo” que daba la posibilidad de adquirir apartamentos en edificios en obra (Riso y Boronat, 1992).

En 1975, por Decreto Ley 14.469, se extinguió el Departamento Financiero del BHU, que tenía cierta autonomía de funcionamiento, transfiriéndose su activo y pasivo al BHU. Esta medida anticipó la recuperación de la centralidad que tendría este organismo en la segunda etapa del gobierno militar, iniciada en 1977 con la eliminación del reciente Ministerio de Vivienda y Promoción Social por Decreto Ley 14.656 en el marco del derrocamiento del dictador Juan María Bordaberry. Esta segunda etapa estuvo signada por

⁴ En 1975, por Orden de Servicio 6235 del BHU, se modificó el criterio de monopolio del poder público para la adjudicación de las viviendas construidas, disponiendo que según el tipo de vivienda el 30%, 40% o 60% de las viviendas de un programa podían ser vendidas directamente por el promotor privado (Terra y Camou, 1985).

⁵ En el 2006 se abolió finalmente el sistema RAVE

el abandono casi total de la preocupación por los sectores más pobres y la consolidación del sector privado en el mercado de la vivienda.

Tras la eliminación del Ministerio en 1977, se produjo la integración al patrimonio del BHU, por Decreto Ley 14.666, de la Dinavi, del INVE, de la Caja Nacional de Ahorro Postal y, finalmente, del Fonavi, creándose un nuevo departamento dentro del Banco llamado “sistema público de producción de viviendas” que trabajaba de manera articulada con las Intendencias del interior, los Ministerios de Defensa y del Interior y Mevir. De esta manera, el BHU “recuperó una función social que reafirmó en ajustes a su carta orgánica, aunque no llegó nunca a cumplir las metas previstas, manteniéndose la tendencia a privilegiar la atención a los sectores con capacidad de pago” (Magri, 2015, p. 98). La fundamentación oficial de esta decisión puede hallarse en la lectura de la discusión del Decreto Ley, donde el consejero Eduardo Praderi señaló en relación con la supresión del Ministerio de Vivienda y luego de la Dinavi que “no podía existir una isla que manejara problemas económico-financieros por una supuesta primera prioridad, que no la tiene la vivienda, no obstante ser un tema importante del país y que había dislocado y deformado gran parte de la política económica, que dicho Ministerio la manejaba autónomamente” (Terra y Camou, 1983, p. 99). Queda así en evidencia las disputas en torno a la “cuestión económica” que se esconde tras las políticas de vivienda social.

Otra medida relevante que involucró el Decreto Ley 14.666 fue la extinción de los Institutos de Asistencia Técnica, vinculados al cooperativismo. Este fue solo uno de los embates que sufrió el movimiento cooperativista durante ese período, al que debe sumarse la suspensión de los créditos a las cooperativas y el Decreto Ley 14.804 de Asociaciones Civiles promulgada en 1978 que, apoyada en la Ley 10.751 de propiedad horizontal de 1946, instituyó para las cooperativas de ahorro previo el sentido de asociación provisoria. Esto significa que los socios perdían vínculos luego de hacer posesión del bien unitario constituyéndose en propietarios de pleno derecho sobre el mismo, en contrario del bien común bajo el cual se siguieron amparando las cooperativas de ayuda mutua. Además, se fijaron condiciones para los asociados con criterio restrictivo, donde los montos, la capitalización y las deudas dejaban escasas posibilidades a grupos de bajos ingresos (Magri, 2015).

Esto fue interpretado como una medida con animosidad por parte del gobierno militar hacia las cooperativas que, para ese entonces, se habían constituido como enclaves de resistencia a la dictadura. Dicha interpretación se ratifica en la expresión del ingeniero Vegh Villegas del año 1977, entonces funcionario del gobierno dictatorial, quien argumentara que “el movimiento cooperativo en buena parte no se adecúa o condice totalmente con la idiosincrasia de nuestros ciudadanos y en muchos casos contiene dentro de sí algunas facetas que pueden preocupar desde algún punto de vista, ya que pueden llegar a afectar la seguridad” (en Terra y Camou, 1983, p. 99). En 1979, se reabrieron los créditos a las cooperativas (que estaban bloqueados desde 1975) pero solo para ayuda mutua y con personería jurídica ya otorgada y con condiciones restrictivas para las clases bajas ya que se exigía ahorro previo en efectivo del 5% y tasa de interés alta del 6% (Terra y Camou, 1983).

Para el medio rural, la política de vivienda estaba concentrada en Mevir, quien “siempre ha contado -las declaraciones de sus responsables lo ratifican- con el apoyo de todos los gobiernos, incluido el dictatorial que no interfirió su trabajo autónomo, aunque atribuyen al primer gobierno democrático (1985-90) la

apertura del mayor volumen de recursos” (López Gallero *et al*, 1997). Complementariamente, la Ley 14.872 de 1979 promovía la construcción de viviendas en el medio rural por parte del sector privado, a través de una exoneración impositiva a “la construcción ampliación, modificación o refacción de vivienda y todo otro tipo de edificación destinados a la explotación agropecuaria en el medio rural” (Art. 1)

Los últimos años del período dictatorial asistieron a una revisión de la actuación estatal en materia de vivienda social, reponiéndose la idea de una “necesidad imperiosa de la acción directa del Estado en la construcción de viviendas para los sectores más necesitados” (Risso y Boronat, 1992, p. 33). Es en el marco de esta revisión que se comenzaron a construir grandes conjuntos habitacionales como el EuskalErría y el América, aunque construidos por empresas privadas.

3.3. Los '90 y la profundización del liberalismo

La creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma) en 1990 dio inicio a una nueva etapa en relación a la intervención pública sobre la vivienda. La recuperación del estatus ministerial del organismo abocado a este tema revela un cierto reposicionamiento de la cuestión en la agenda política. Del otro lado, el BHU parecía retroceder nuevamente acotando su operativa al sistema financiero de la vivienda. Magri (2015) lee en esto una influencia de los organismos multilaterales de crédito, como el BID y el BM, que promovían el cierre de los bancos hipotecarios nacionales.

Pero, dice la autora, la fuerza bancaria fue difícil de controlar: “si la idea fue en un principio centralizar la decisión política para controlar políticamente, los resultados fueron inversos, generándose dos organismos paralelos (...) manteniéndose la operativa en el BHU no solo financiera sino como administrador de las nuevas construcciones realizadas por privados, y conformando una nueva estructura clientelar y burocrática en el Ministerio para los grupos de menores ingresos” (Magri, 2015, p. 109). Se repuso así la anterior división de la población objetivo de intervención estatal en asuntos de vivienda: el BHU para los sectores de ingresos medios y altos y el Ministerio para los sectores más pobres. Las iniciativas “estrella” de cada institución fueron el Precio-proyecto-terreno y los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), respectivamente.

Couriel y Menéndez plantean que la política de los NBE, lejos de mitigar el problema de la ciudad informal, lo afianzó. A partir de contratos con grandes empresas constructoras de viviendas “llave en mano”, “a los ‘beneficiarios’ con subsidios totales se les obligó a localizarse en periferias críticas ya que en estas zonas los terrenos son más “económicos”. De este modo se establece una lógica perversa entre sociedad-territorio-Estado-mercado, aunque no todos resultan perdedores ya que desde el Estado se ejerce el clientelismo político, y desde el mercado, las ganancias de los empresarios de la construcción resultaron importantes” (2014, p. 47). Una aplicación específica de la política de los NBE fue para paliar los efectos de las inundaciones de 1997. El Mvotma, con las intendencias municipales, aseguraron subsidiar la construcción de NBE, comprometiéndose las Intendencias de Artigas, Salto, Paysandú, Soriano y Cerro Largo a proveer los terrenos y la infraestructura mínima para la construcción (Traversa, 2004).

En el año 1993 se creó el Sistema Integrada de Acceso a la Vivienda (SIAV) que proporcionaba subsidios directos a los beneficiarios, entregados para la adquisición tanto de vivienda nueva como usada en el

mercado. La implantación del segundo Plan Quinquenal de Vivienda (1995-1999) supuso un cambio importante, pues si bien se continuó financiando directamente a los núcleos familiares para la compra de vivienda, se priorizó fundamentalmente la construcción de vivienda nueva, asignando a las familias una vivienda básica construida por promotores privados y solventada con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FNV), que administra el Ministerio (Traversa, 2004).

Además de esta política de subsidio directo a los núcleos familiares, el Mvotma también ejecutaba el llamado Programa de Transición, que financiaba la actividad de Cooperativas de Vivienda, construía viviendas en coordinación con algunas Intendencias, y sustentaba en parte la actividad de Mevir. A partir de la Ley 16.736 del año 1996, el Mvotma se ocupa de la construcción de viviendas para jubilados y pensionistas con asignaciones mensuales inferiores a dos salarios mínimos (Traversa, 2004).

Hacia el 2000 comenzó a actuar el PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares), programa que era aplicado también en otros países de la región a partir del financiamiento del BID. En Uruguay, la justificación de su implementación se encontraba en la información censal que registraba la existencia de 412 asentamientos irregulares (la mayor parte en Montevideo, alrededor de 300), nucleando alrededor de 153.000 personas (Magri, 2015). Una particularidad del PIAI (posteriormente renombrado como Programa de Mejoramiento de Barrios, PMB), es que no se planteó la idea de erradicar cantegriles sino de mejorar los asentamientos irregulares existentes (Couriel y Menéndez, 2014).

Algunas características generales comunes a las políticas mencionadas son: la focalización del gasto público en los sectores más carenciados (núcleos familiares con ingresos menores a 60 UR), la existencia de un fuerte componente de subsidios directos (en el caso de algunos programas el subsidio al beneficiario es total, en otros casos es menor, pero siempre existe en alguna medida) y el rol del Mvotma como articulador y orientador en la gestión de las políticas de vivienda, junto a otras organizaciones públicas y privadas que jugaron un papel importante (Traversa, 2004).

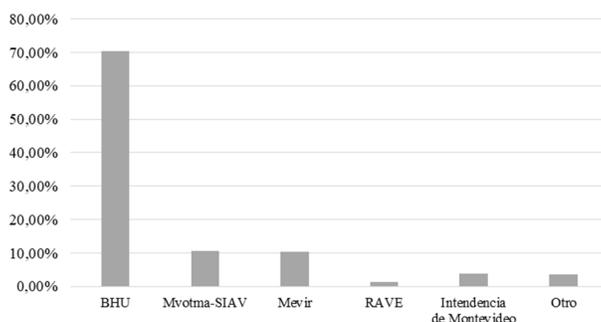
3.4. Los años del progresismo

En el año 2005 asumió el gobierno presidencial Tabaré Vázquez por el Frente Amplio, sucedido en el 2010 por José Mujica, del mismo partido. En el contexto de este nuevo gobierno, se verificó un nuevo impulso planificador: la Dinavi fortaleció sus roles como orientadora de políticas urbano-habitacionales y administradora del Fonavi. Además, incorporó a su estructura organizativa al PIAI y a Mevir, que funcionaban como organismos independientes. También la reestructura institucional del sistema público de vivienda innovó creando la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) en el año 2007 y asignó un rol específico al BHU: otorgar préstamos hipotecarios a sectores sociales de ingresos medios. Mientras, la ANV ejecuta programas bajo las directivas de la Dinavi, reestructura las deudas problemáticas del BHU, se focaliza en los conjuntos habitacionales existentes y crea nuevos instrumentos financieros (Couriel y Menéndez, 2014).

De las actividades de la Dinavi y de la ANV para el período 2005-2010 se destaca el financiamiento al cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, la atención hacia los conjuntos habitacionales existentes y la

construcción de pequeños conjuntos habitacionales dirigidos a sectores de ingresos medios bajos, localizados en ciudades (Couriel y Menéndez, 2014).

Gráfico 1. Participación de cada política de vivienda social al 2006



Fuente: Elaboración propia en base a Couriel y Menéndez (2014)

4. MEVIR

4.1. Creación, objetivos y destinatarios

Mevir fue creado en 1967 por Ley presupuestal 13.640 (artículos 473-468), bajo el impulso del estanciero, abogado y político Alberto Gallinal Heber. Según el perfil que realiza Méndez (2022), desde muy joven Gallinal se dedicó al desarrollo de técnicas agropecuarias avanzadas en las tierras que heredó de sus padres, Alejandro Gallinal Conlazo y Helena Heber Jackson, esta última heredera de la gran fortuna de los Jackson Errazquin, una de las familias terratenientes católicas más poderosas del país. Gallinal administraba campos que se extendían por varios departamentos y vivía en la estancia San Pedro del Timote de Cerro Colorado, en el departamento de Florida. Tuvo una importante actividad política dentro del Partido Nacional: en 1950 fue electo intendente de Florida, en 1956 fundador de la Unión Blanca Democrática, en 1958 candidato al Consejo Nacional de Gobierno, en 1964 cofundador del Movimiento Nacional de Rocha y en 1966 candidato a Presidente de la República por esa agrupación.

Mevir se creó apenas un año antes de la promulgación del PNV. Según declaró su fundador en 1964, las soluciones que proponía el informe de la CIDE (que fueron luego recogidas por el PNV) eran demasiado urbanas y lejanas, y por eso se ocupó de crear una propuesta específica para el medio rural (Garcé, 2017). Si bien compartía con el PNV el método de la ayuda mutua para la construcción de las viviendas, el discurso fundacional de Mevir estuvo asociado principalmente a la salubridad, al cristianismo, a la misericordia y a una fuerte crítica a la burocratización del Estado.

Así, se propuso como objetivo la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior, (en estas últimas se establece que puede actuar en acuerdo con INVE) siempre que no estén comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población. A su vez, Mevir se compromete a promover el efectivo

cumplimiento por los patronos rurales de las obligaciones establecidas en la Ley 10.809 (1946) en materia de vivienda del trabajador rural, prestando asesoramiento y suministrando planes y métodos de construcción (art. 474).

Mevir fue constituido bajo la figura jurídica de persona pública de derecho privado⁶ y se designó una Comisión Honoraria para administrarlo, con sede en Montevideo e integrada por once miembros elegidos por el Poder Ejecutivo entre personas de notoria versación en problemas sociales (art. 473). Esta Comisión queda comprometida a elevar anualmente al Poder Ejecutivo un plan de obras e inversiones para ser aprobado.

Respecto a la definición de los beneficiarios, la Ley no otorga demasiada información. Solo aclara que los trabajadores ocupados en la construcción de sus propias viviendas bajo el régimen de esta Ley tienen derecho a licencias extraordinarias pagas por 30 días anuales y que están exonerados por 10 años de todos los tributos nacionales que gravan los contratos de arrendamiento y compraventa de inmuebles. Sin embargo, en documentos institucionales posteriores, se explicita que el público objetivo de Mevir eran inicialmente asalariados rurales, tanto del medio rural-urbano como rural disperso. La caracterización que se hizo de esa población los definió como trabajadores que habitaban en viviendas precarias con falta de servicios y con inestabilidad laboral (trabajos zafrales), lo que los imposibilitaba de contar con ahorro previo, haciéndolos pasibles de recibir subvención estatal. También los definió como personas de “actitudes pasivas o conformistas hacia las necesidades vividas” por estar “acostumbrados a soluciones paternalistas”, reticentes a los cambios (Mevir, 1983, p. 22). Recién en 1994, por Ley 16.690, Mevir amplió su público objetivo incluyendo pequeños productores rurales e incorporó una línea de intervención destinada a construir viviendas y unidades productivas en el medio rural disperso.

La selección de los beneficiarios, según el estudio realizado por López Gallero *et al* en 1997, daba prioridad a las familias compuestas por trabajadores rurales, de numerosos integrantes, atendiendo a su menor ingreso, pero con trabajo estable y permanencia en el lugar de dos a tres años (esto último para evitar los asentamientos fronterizos, tan permeables a movimientos migratorios de corta duración). En segundo orden de prioridad estaban los trabajadores de las localidades, entre los cuales podían haber: empleados de la actividad privada o pública, policías, etc. En un tercer plano podían estar los aspirantes provenientes de lugares cercanos. Esto da cuenta de una amplia comprensión de “trabajador rural” por parte de Mevir. De hecho, el propio Mevir dice que “no se toma como criterio excluyente dirigirse a los trabajadores rurales” (1983, p. 22).

La selección de los beneficiarios fue incorporando progresivamente una mirada más técnica, consolidándose en la creación del área de Construcción de la Demanda y Nuevas Iniciativas al Desarrollo del Hábitat en 2015, la que tiene entre sus cometidos la selección de los participantes a partir de criterios técnicos preestablecidos, utilizando como herramienta un formulario de relevamiento que se realiza a los potenciales beneficiarios y abarca amplios aspectos (Olavarría Martínez, 2017).

⁶ Esto implica que como sus objetivos son de interés público, puede recibir financiamiento estatal pero tiene autonomía de gestión respecto del Estado.

4.2. Financiamiento

La idea original de Mevir era prescindente del Estado pero logró su dinamismo cuando empezó a contar con su apoyo, primero con el Decreto 310/967 y después la Ley de 1967 (López Gallero, 1997), la cual dispuso para Mevir (art. 475) un fondo compuesto por:

- Donaciones, herencias y legados
- Intereses de los fondos acumulados
- Un impuesto que grava la compraventa y permuta de bienes inmuebles y la compraventa de bienes muebles en remate público, a una tasa del 2‰ (dos por mil) sobre el valor imponible
- El 10% del valor comercial o de enajenación en remate de las adjudicaciones por infracciones aduaneras que corresponden a los denunciantes o aprehensores

A su vez, el Poder Ejecutivo quedaba habilitado a donar a la Comisión Honoraria los inmuebles del Estado necesarios para el cumplimiento de sus fines. De las cuatro formas de financiamiento mencionadas, las últimas dos fueron sustituidas por una partida anual del Poder Ejecutivo con carácter de subsidio durante el período dictatorial, aduciendo dificultades de percepción de los impuestos (Mevir, 1983; Riso y Boronat, 1992; López Gallero *et al*, 1997). Ya en el período democrático, la Ley 15.809 de abril de 1986 le asignó a Mevir el adicional del 2 por mil del Impuesto a la Enajenación de Productos Agropecuarios: lanas, cueros ovinos y bovinos, ganado bovino y ovino destinado a exportación, cereales y oleaginosos. Hacia fines de ese año se le otorgó por Ley 15.852 la recaudación del Impuesto a predios de más de 500 hectáreas percibido por el Banco de Previsión Social, todo lo cual significó un fuerte impulso al programa.

La realización de convenios con el BHU, por su parte, le permitió a Mevir –por lo menos hasta 1990, último año de vigencia de esos convenios– multiplicar su actividad ya que en estos convenios la participación del BHU era del 80% de la inversión total y el 20% restante lo aportaba Mevir (Mevir, 1983; Riso y Boronat, 1992).

El otro componente de la estructura de ingresos de Mevir es el cobro de las cuotas a los beneficiarios. La cuota mensual guarda relación con el pago del costo de la vivienda y se extiende por un lapso de 20 años, siempre y cuando el deudor no demande rebaja de cuota. En este caso, la amortización se extiende el número de años que sea necesario.

Al momento de finalización del período bajo estudio en este trabajo (2011), Mevir se financiaba mayoritariamente por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización creado por la Ley Nacional de Vivienda de 1968 (Couriel y Menéndez, 2014).

Tabla 1. Financiamiento de Mevir en tres períodos históricos

1982		1998		2015-2019	
Fuente	Porcentaje	Fuente	Porcentaje	Fuente	Porcentaje
BHU	69	Fondo Nacional de Viviendas	60	MVOTMA	50
Subvención presupuestal	13			Compromiso de gestión	7
Impuesto	5	Impuestos y otros	25	Impuesto (BPS)	3
Otros	7			Otros	19
Cuotas	6	Cuotas	15	Cuotas	21
Total	100	Total	100	Total	100

Fuente: elaboración propia en base a Mevir (1983, 1998, 2020)

4.3. Planes y tipologías de vivienda

Originalmente, la forma de intervención de Mevir era exclusivamente a través del Plan de Viviendas Nucleadas, que consiste en la construcción de un conjunto de viviendas (que suele llamarse “barrio” coloquialmente) en las pequeñas localidades del interior, usualmente en las zonas periféricas de las mismas. A partir de 1994, junto a la ampliación del público objetivo hacia pequeños productores rurales, se incorporó una nueva modalidad de intervención que es el Programa de Unidades Productivas, que consiste en la construcción de viviendas y/o infraestructura de producción (como galpones, pozos de agua, etc.) en el medio rural disperso. Vale señalar que, para acceder a este último Programa es requisito contar con la tenencia (propiedad o comodato) del terreno, no siendo este un requisito para el primer Plan.

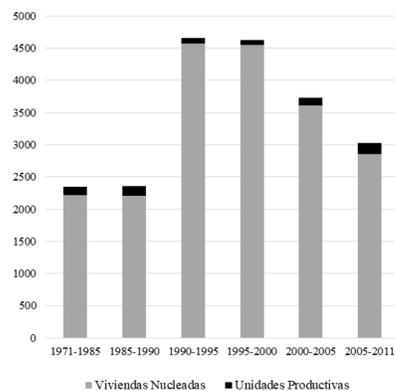
En convenio con otros organismos estatales, Mevir construye también escuelas, policlínicas, destacamentos policiales, como así también infraestructura de saneamiento y electricidad. En el 2015 se incorporaron también los planes de viviendas nuevas o refacciones en terreno propio en el medio urbano (pequeños poblados del interior).

Más allá de la diversidad de tipos de intervenciones, la prioridad siempre fue la del Plan de Viviendas Nucleadas, representando más del 95% de las intervenciones históricas totales⁷.

Tabla 2 y Gráfico 2. Intervenciones de Mevir según tipo de plan por período histórico

⁷ Estos porcentajes se hicieron en base a la información provista por Mevir para este proyecto de investigación. Llama la atención que en el trabajo de Luis Silvera (2010), entonces Gerente de Desarrollo Rural y Comunitario de Mevir, haya discrepancias muy grandes en estas proporciones, identificando el autor que para el período 2000-2010, el Programa de Unidades Productivas llegó a representar el 40% de las intervenciones, porcentaje que no se verifica en la información aportada por Mevir.

Período	Viviendas Nucleadas	Unidades Productivas
1971-1985 (Primeros años PNV y dictadura)	2218	129
1985-1990 (Sanguinetti - Partido Colorado)	2208	147
1990-1995 (Lacalle - Partido Nacional)	4570	83
1995-2000 (Sanguinetti - Partido Colorado)	4550	74
2000-2005 (Batlle - Partido Colorado)	3606	127
2005-2011 (Vázquez y Mujica - Frente Amplio)	2860	170
Totales	20012	730



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por Mevir

En relación a las tipologías constructivas, las primeras viviendas eran con paredes de suelo cemento compactado dentro de moldes de madera, con refuerzos de hierro y techos de losetas de ladrillo armado. Ese sistema resultó inconveniente debido a que la tierra disponible en la mayoría de las localidades del interior no era apta para ese sistema. Se probó luego con un sistema de paredes de bloques de cemento y techo de losetas de ladrillo, con impermeabilización convencional o con sobretecho de chapa. Este sistema también presentó inconvenientes por la generación de fisuras y un insuficiente aislamiento térmico. Luego de otros ensayos de sistemas constructivos, se resolvió emplear un sistema de paredes de medio ladrillo (12 centímetros de ancho) con ladrillo de espejo aplacado separado por cámara de aire y techos de chapa Eternit Perfil 12 con cielorraso de Espuma Plast de 2,5 centímetros de espesor, revocado (Mevir, 1983).

Según el estudio de López Gallero *et al*, en 1997 las construcciones tenían muros de ladrillo de campo, techos de chapas de fibrocemento o hierro galvanizado y cielorrasos con capacidad de aislación térmica; aberturas exteriores de hierro e interiores de madera; instalación de agua y aparatos sanitarios de losa; revestimientos de azulejos localizados en mesada y cocina y aparatos de baño; instalación eléctrica exterior; pintura de cal en paramentos internos y cementicia en los externos; esmalte en puertas y ventanas.

En relación al diseño de las viviendas, en las primeras casas de Cerro Colorado se utilizó una planta en forma de L que reunía los dormitorios en el lado corto. En Casupá y Celeste se utilizó una planta de forma rectangular, organizada en base a un pasaje lateral que permitía aumentar el número de dormitorios, manteniendo un ancho de 4.40 m y variando el largo entre 10.00 m y 19.90 m. Para otros conjuntos se tomó como punto de partida la disposición de los ambientes característica de los ranchos y caseríos rurales, articulada por espacios relacionados mediante un patio abierto y comunicados por aleros, que mantenían siempre el baño independiente. Se definió una tipología donde todos los ambientes se conectaban por galerías abiertas, evitando la presencia de corredores interiores. Se adoptó luego una organización conformada por dos cuerpos. En uno se ubicaron los dormitorios y el otro alojaba sala de estar con comedor y cocina independiente que compartía una pared con el baño. La planta consideraba la posibilidad de permitir un adecuado crecimiento del número de dormitorios, sin afectar el ingreso desde el exterior al baño, que se mantuvo en varias de las versiones (Méndez, 2022 en base a Mevir, 1983). Más adelante se definieron estructuras espaciales compactas, por cuestiones de abaratamientos de costos, pasando así a

viviendas bi-nucleares (que evocan la típica vivienda rural) a viviendas compactadas que Mevir llamó de tipo “Quebracho” (Mevir, 1983).

Imagen 1. Vivienda bi-nuclear de Mevir

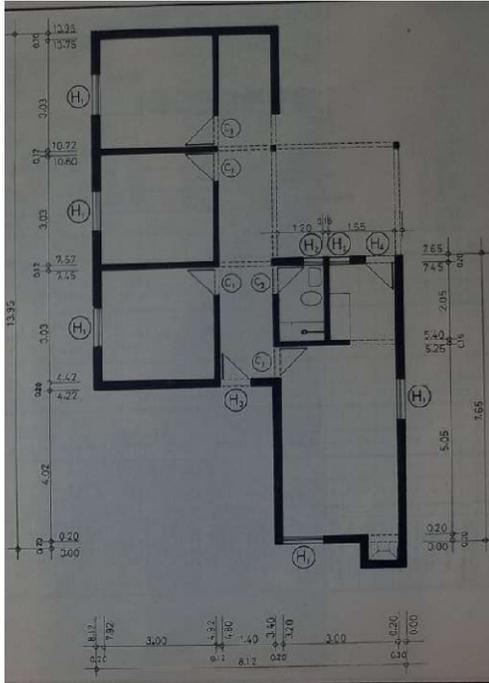
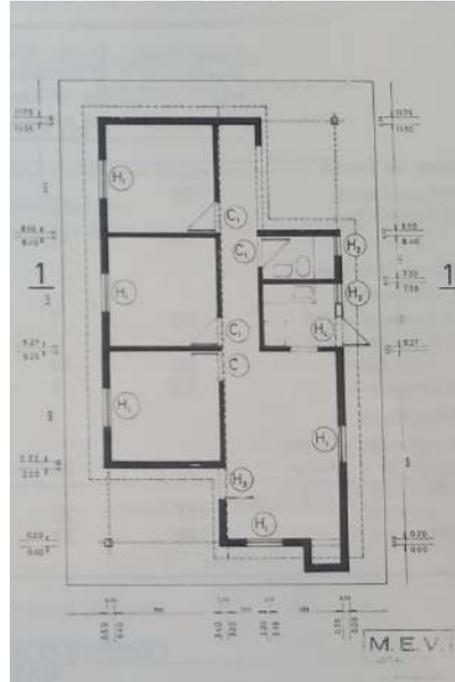


Imagen 2. Vivienda “Quebracho” de Mevir



Fuente: Mevir (1983)

En relación a la ubicación de las viviendas, inicialmente se evaluaron dos opciones: intercaladas en baldíos de amanzanamiento existente o construcción en un terreno único. Luego de la evaluación, Mevir optó por la construcción de núcleos de viviendas en terrenos únicos, fraccionados y con trazados de calles adaptados a sus necesidades, en la medida de lo posible no muy alejadas del centro del poblado existente. La razón principal de esta decisión es que si bien en la primera se densifica y se aprovechan los servicios e infraestructura existentes, la dispersión de la obra dificulta el traslado de materiales y la organización y control de las tareas (Mevir, 1983).

Muchas veces, el conjunto de Mevir comprende, además de las viviendas, un salón comunal que constituye un centro de recreación y, en oportunidades, se ha empleado como centro de enseñanza. Además, tal como fue mencionado, cuando es imprescindible en la localidad se pueden construir edificios para destinar a escuela, policlínica u otros edificios públicos (López Gallero, *et al* 1997). Esto deja entrever una concepción de hábitat, más amplio que el de vivienda, y presenta una continuidad con el planteo del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (Martínez Coenda, 2023).

El método de construcción, como fue mencionado anteriormente, fue siempre el de la ayuda mutua, con un aporte mensual de 96 horas por núcleo familiar⁸. Según el informe de Mevir de 1983, el aporte total por núcleo familiar para una vivienda era de 2000 horas, lo que representaba en ese momento el 12% del costo total de la vivienda. El trabajo de los futuros usuarios de las viviendas es acompañado técnicamente por arquitectos, asistentes sociales, capataces y oficiales albañiles, todos contratados por Mevir. La asistencia técnica es principalmente durante la preobra y la obra y, ocasionalmente, durante la postobra. Aunque Mevir siempre reconoció la importancia del acompañamiento durante este momento, no fue incorporado sino recientemente, por no contar con los recursos para hacerlo según argumentaba la institución (Mevir, 1983).

Por último, en relación a la planificación anual de los planes a construir, la Comisión directiva debería elaborar anualmente un plan de obras e inversiones que sería elevado a la consideración del Poder Ejecutivo; establecería las prioridades, formas y condiciones para el arriendo o venta de las viviendas.

4.4. Representación del espacio

La primera división espacial que produce Mevir es en dos: medio urbano y medio rural, estableciendo al segundo como su ámbito de actuación. Pero, tal como fue mencionado anteriormente en relación al público objetivo de Mevir, la consideración de “lo rural” es amplia. En ese sentido, la noción de “medio rural” que produce Mevir, abarca al medio rural disperso y al medio rural urbano, incluyendo en este último a las zonas aledañas a las localidades del interior de hasta 5000 habitantes (jerarquizadas en localidades menores y localidades de “cierta importancia”)⁹. Vale aclarar que, más allá de las flexibilidades institucionales para definir la ruralidad, se enmarca en una definición jurídica objetiva: la categoría del suelo. En ese sentido, Mevir solo puede construir en suelo categorizado como rural.

Otro espacio de relevancia para Mevir es el de rancheríos, ya que constituye el objeto de su intervención al proponerse como objetivo institucional principal su erradicación. No obstante, la definición que realiza la institución de este tipo de poblamiento es material antes que espacial. Es decir, en su definición no otorga demasiadas precisiones en cuanto su dimensión y localización; solo menciona que se trata de espacios “aislados en el medio rural”. Para definir a los rancheríos apela más bien a las condiciones materiales de las viviendas –ranchos– que lo constituyen: principalmente “ranchos de adobe con piso de tierra y techo de paja o a lo sumo viviendas de material sin terminar”, definidas como precarias, indecorosas e insalubres, que no cuentan con servicios fundamentales (agua, luz, saneamiento) (Mevir, 1983, p. 21-22).

Más allá de las representaciones espaciales descritas, Mevir asume la división administrativa del espacio –localidades y departamentos– a la hora de planificar y ejecutar sus intervenciones. En términos más agregados, Mevir no produjo –hasta hace pocos años– regionalizaciones que agrupen departamentos o conjuntos de localidades de manera clara y sistemática plasmada en documentación oficial. De forma dispersa es posible encontrar algunas referencias, por ejemplo en un artículo que publicó la institución en

⁸ Muy recientemente este requisito fue revisado, sobre todo para el caso de núcleos familiares monoparentales, principalmente de jefatura femenina, en los que su cumplimiento se torna inviable.

⁹ Ampliado a 15000 habitantes a partir de la modificación realizada en 2020 por la Ley 19.889 (conocida como la Ley de Urgente Consideración, LUC)

la Revista Vivienda Popular en 1998, donde compara dos relevamientos (hogares Mevir y hogares B.L.P), y para ello establece 6 regiones: Norte, Litoral, Cuenca lechera, Canelones, Este y otros, sin especificar qué áreas geográficas abarca cada una. Otro ejemplo puede encontrarse en una nota periodística donde José María Mieres Muró, entonces director de Mevir, declaró que: “en Uruguay hay dos países, uno al sur del Río Negro y otro al norte. Y ese norte es un enorme espacio rural con extensas áreas abandonadas de la mano de Dios, donde la gente sigue viviendo como vivía cuando se fundó el país, en el mismo tipo de rancho, en la miseria, en la ignorancia” (Falco, 1 de Junio 2001). Es recién con la creación de los Planes Integrales de Proyectos Locales en 2015 que se divide al país en 7 regiones para planificar las intervenciones (Balarini, 2017).

4.5. Espacios de representación

Debido a la imposibilidad de relevar, en el marco de esta investigación, los espacios de representación – que en los términos de Lefebvre es el espacio vivido y apropiado directamente por las personas en contraposición a la representación del espacio producida por técnicos y especialistas–, considerará la participación de actores locales, en el entendido de que es a partir de esa participación que pueden (o no) introducir su propia experiencia sobre el espacio en el proceso de Mevir.

El primer actor a considerar son los *usuarios de las viviendas*, nombradas por Mevir como “beneficiarios”, “participantes” o “familias”. Su participación en el proceso de Mevir es crucial ya que aportan horas de trabajo no remunerado en la construcción de las viviendas (método de ayuda mutua), disminuyendo significativamente las erogaciones de dinero que debe hacer la institución para costear las viviendas. Esa participación, que se limita exclusivamente al aporte de trabajo para la construcción sin tener incidencia en otras decisiones, es obligatoria y está regulada por un régimen de obligaciones y sanciones, establecido de manera unilateral por Mevir.

Otro actor a considerar son las *comisiones locales*. Se trata de “delegaciones espontáneas” (Mevir, 1983, p. 6) formadas en los núcleos del interior que originalmente cumplían la función de ir a la sede de Mevir central en Montevideo a solicitar ser tenidos en cuenta en los planes del organismo. Según declara Mevir, “el funcionamiento de las comisiones locales tienen una incidencia fundamental tanto en la elección de los integrantes del plan, como en el desarrollo de la obra y la elección del grupo” (1983, p. 22). López Gallero *et al* (1997) analizaron en su estudio que estas comisiones, conformadas por “personas influyentes en el medio local” (estancieros, comerciantes, directores de escuelas, profesionales, curas, comisarios, jueces de paz e incluso, en algunos casos, futuros participantes del programa) son “vecinos de confianza” de Mevir que se constituyen “en ‘los ojos y oídos’, los representantes del movimiento en el lugar. Si bien Mevir asume el control y la toma de decisiones sobre el proyecto, la administración de los recursos y la forma de trabajo, las comisiones locales son un actor de apoyo para Mevir en el proceso y, especialmente, en la mediación con los beneficiarios. En esa mediación, la comisión local “asume un rol de padrinazgo” (López Gallero, 1998).

Las *comisiones de participantes* son, por su parte, la forma en la que se organizan los beneficiarios y futuros usuarios de las viviendas. Durante el momento de preobra y obra son acompañadas por asistentes sociales

de Mevir. Son ellos quienes “desarrollarán la tarea fundamental de concentración, organización y concientización de los futuros pobladores; las que deberán promover su asociación solidaria. Por supuesto, también deberán lograr, de ser posible, un entusiasta cumplimiento de la reglamentación de la construcción por ayuda mutua. (...) No son pocas las asambleas previas a la construcción, reuniones en las que las asistentes sociales procuran distanciar a la comisión local a efectos de desarrollar la libre iniciativa de los vecinos” (López Gallero *et al*, 1997, p. 5). Luego de la obra, esta comisión de participantes es la encargada de administrar los espacios comunes, como los salones comunales.

Por último, otro actor local de relevancia son los *gobiernos departamentales*. Si bien originalmente los estancieros eran quienes donaban los predios donde se efectuaban las construcciones, ese rol fue rápidamente asumido por las intendencias que actualmente “son, en la mayoría de los casos, las que disponen de los lotes para Mevir, de manera que su responsabilidad en la materia es crítica” (Couriel y Menéndez, 2014). Además de facilitar tierras, los gobiernos locales suelen mejorar al caminería, aportar maquinaria y mano de obra gratuita para la instalación de agua potable o la infraestructura de saneamiento.

4.6. Distribución de las viviendas en el espacio

El criterio que emplea Mevir para la localización de las viviendas ha sido objeto de polémicas en los inicios de la institución (López Gallero, 1997) y, al día de hoy, con mecanismos más tecnificados, todavía no resultan totalmente claros. Álvaro López Gallero y su equipo realizaron, en la segunda mitad de la década del 1990, un estudio sobre la distribución espacial de las intervenciones de Mevir, buscando discernir los criterios que la guiaban. En este apartado, retomo ese estudio, complementando o actualizando las líneas de análisis propuestas en él y dándole continuidad hasta el año 2011. Vale aclarar, sin embargo, que el mayor aporte para la comprensión del despliegue territorial del Estado social será aquel que provenga del entrecruzamiento del vector vivienda (abordado en este documento de trabajo) con los otros vectores del bienestar, objetivo del proyecto donde se inscribe este trabajo.

En el sitio web de Mevir es posible consultar un mapa con la distribución de sus intervenciones por localidad en todo el territorio nacional. No obstante, al no estar datadas esas intervenciones, no es posible realizar una lectura histórica de las mismas. De manera que, a los fines de este trabajo, georreferencié las intervenciones de Mevir en una mapa con “capas”, donde cada una abarca un período histórico determinado, permitiendo una interpretación diacrónica de ellas (tabla y mapas en Anexos I y II).

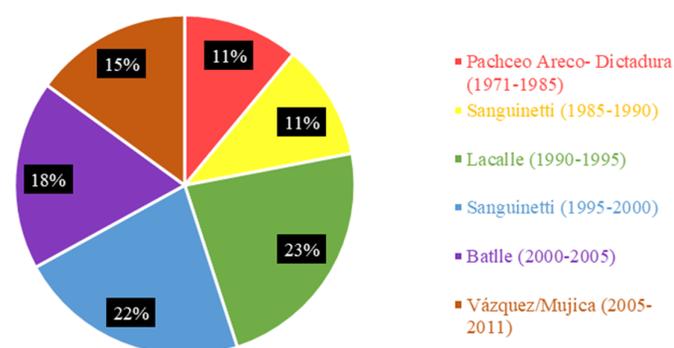
El criterio de periodización fue en base a mandatos gubernamentales a nivel nacional:

- 1973-1985: dictadura militar (en este período incluí las intervenciones realizadas en 1971 y 1972, los dos primeros años de actuación sistematizada de Mevir, durante el gobierno de Pacheco Areco del Partido Colorado)
- 1985-1990: gobierno de Julio María Sanguinetti (Partido Colorado)
- 1990-1995: gobierno de Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional)
- 1995-2000: gobierno de Julio María Sanguinetti (Partido Colorado)
- 2000-2005: gobierno de Jorge Batlle (Partido Colorado)

- 2005-2010: gobierno de Tabaré Vázquez (Frente Amplio, en este período incluí las intervenciones realizadas en 2011 durante la presidencia de José Mujica, del mismo partido político, para abarcar todo el período bajo estudio en este trabajo)

Los dos gobiernos incluidos en los años que van desde 1990 al 2000 son los que muestran mayor intensidad de actuación de Mevir, tanto en términos de cantidad de intervenciones como de viviendas, sumando entre los dos 9277 viviendas (distribuidas en 452 intervenciones), lo que representa casi el 44% de las viviendas totales del período bajo estudio.

Gráfico 3. Proporción de viviendas Mevir por período histórico



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por Mevir

A nivel departamental, si bien la distribución de las intervenciones y las viviendas muestra algún grado de variabilidad, la prioridad del departamento primero de Florida y luego de Paysandú en todos los períodos históricos es notable. Esto es advertible si se observa la cantidad acumulada de intervenciones y viviendas por período histórico, donde ambos departamentos ocupan siempre el primer y segundo puesto, respectivamente (Tabla 3, Anexo I). El departamento de Salto es el que ocupa el tercer puesto en cantidad de intervenciones acumuladas a lo largo de todo el período bajo estudio, aunque eso no se verifica totalmente si se considera la cantidad de viviendas acumuladas (en vez de intervenciones), donde hasta el año 2000 ese tercer puesto fue ocupado por Lavelleja y, en una ocasión, por Treinta y Tres. Es recién a partir del año 2000 que la tríada Florida-Paysandú-Salto se consolida en los primeros puestos tanto para intervenciones como para viviendas acumuladas.

Ahora bien, si se mira período por período (en vez de hacerlo en los acumulados), si bien la presencia de los tres departamentos mencionados anteriormente es fuerte (Florida-Paysandú-Salto), aparecen otros departamentos que, en cada período, asumen un papel relevante. Por ejemplo, Cerro Largo durante la dictadura, Rivera durante el gobierno de Lacalle, Colonia durante el segundo gobierno de Sanguinetti, Canelones y Soriano durante el gobierno de Batlle y Artigas durante el gobierno de Vázquez.

En el otro extremo de la tabla, se encuentran los departamentos que no tuvieron ninguna intervención de Mevir. Se destaca Maldonado que no tuvo intervenciones en dos períodos (ni en la dictadura ni en la gestión del Frente Amplio), presentando la menor cantidad de intervenciones y viviendas totales en el período bajo estudio (solo 243 viviendas distribuidas en 4 intervenciones). Los otros departamentos que estuvieron un período sin intervenciones fueron: Canelones, Colonia, Flores y San José. De ellos, mientras Canelones da un salto durante el gobierno de Batlle, Colonia durante el segundo mandato de Sanguinetti y San José en ambos, Flores permaneció rezagado, ocupando el penúltimo puesto antes de Maldonado.

A nivel de las localidades, destacan en el primer período de gobierno dictatorial Cerro Colorado y Casupá (Florida) con más de 100 viviendas en cada una. Fraile Muerto (Cerro Largo) y Mariscal (Lavalleja) también cuentan con un número significativo de viviendas en ese mismo período. En el segundo período, durante el gobierno de Sanguinetti, Young (Río Negro), Quebracho (Paysandú), José Enrique Rodó (Soriano) e Isidoro Noblía (Cerro Largo) toman relevancia. Durante el gobierno de Lacalle, se agregan a la lista Tranqueras (Rivera), Vergara (Treinta y Tres) y Río Branco (Cerro Largo).

En el segundo mandato de Sanguinetti se consolida el trío de localidades con más viviendas Mevir: Isidoro Noblía (Cerro Largo), Quebracho (Paysandú) y Tranqueras (Rivera), que continuará ocupando el podio hasta el final del período estudiado. José Pedro Varela (Lavalleja), Santa Rosa (Canelones), Ombúes de Lavalle (Colonia) y José Enrique Rodó (Soriano) emergen como relevantes también durante este período, permaneciendo en el *ranking* de las localidades con mayores viviendas de Mevir hasta el final del período estudiado. Ansina (Tacuarembó) y Lascano (Rocha) toman fuerza durante el gobierno de Batlle y se suman a la lista de localidades con mayor cantidad de viviendas que permanecerán hasta 2011. El Carmen (Durazno) se suma a esa lista durante el gobierno de Vázquez, al igual que y Casupá (Florida) que recupera el protagonismo que había tenido en los primeros años de Mevir.

Comparando la situación departamental con la de las localidades se observa que tanto Maldonado como Flores –que ocupan los puestos más rezagados a nivel departamental– tampoco tienen localidades con un número relevante de viviendas. Por el contrario, mientras que Salto, Paysandú y Florida tienen una relevancia significativa a nivel departamental, si se observa la lista de localidades con mayor cantidad de viviendas Mevir, solo Quebracho (Paysandú) tiene lugar en ella, Casupá (Florida) también aunque de manera más intermitente a lo largo de los períodos estudiados y ninguna localidad de Salto lo hace. Que la preeminencia departamental de Salto, y en menor medida la de Florida, no se verifique a nivel de las localidades da cuenta de que sus intervenciones son más distribuidas en los respectivos territorios departamentales y no tan concentradas en algunas localidades.

Por su parte, en Rivera –que a nivel departamental ocupa uno de los puestos con menor cantidad de viviendas Mevir– se encuentra la localidad con más viviendas acumuladas durante el período bajo estudio: Tranqueras con 362 viviendas. Una situación similar ocurre con Cerro Largo que, ocupando un puesto intermedio a nivel departamental, posee la segunda localidad con más viviendas acumuladas: Isidoro Noblía con 324 viviendas. Es decir que, en ambos departamentos, la actuación de Mevir fue más concentrada.

4.7. Análisis del despliegue territorial

Presentados y descriptos algunos aspectos de la distribución espacial de las intervenciones de Mevir, tanto a nivel departamental como de las localidades, ensayaré algunas líneas de análisis que ofrezcan posibles explicaciones de tal distribución.

4.7.1. Nivel departamental

Para el caso del departamento de Florida y su marcada relevancia en términos de cantidad de viviendas e intervenciones a lo largo de todo el período bajo estudio, la explicación más probable podría relacionarse a que es el departamento de origen de Alberto Gallinal Heber, creador de Mevir, donde fue intendente por el Partido Nacional entre 1950 y 1955 y donde tenía, muy posiblemente, vínculos políticos y empresariales. Es en ese sentido que López Gallero *et al* señalan, a la hora de explicar la preeminencia temprana de Florida para Mevir, “la localización de la estancia de Gallinal Heber y los vínculos que su propia presencia podría originar en Casupá -con tres núcleos-, en Fray Marcos o Nico Pérez, además de las sucesivas construcciones en Cerro Colorado” (1997, p. 7).

Dicha explicación predominaría ya que, en términos poblacionales, el departamento no contaba con una cantidad significativa de habitantes: 67.129 en el censo de 1975, ocupando el puesto número 12 de un total de 19 departamentos (en 1985 cae al puesto 14 y se mantiene allí hasta el censo del 2011). Tampoco tenía un número relevante de rancheríos: 12 con 855 personas según el relevamiento realizado por el Centro de Estudiantes de Arquitectura (CEDA) y el Departamento de Extensión (EXT), ambos de la Universidad de la República (Udelar), en 1950/1967 o 5 con 610 personas según el relevamiento del Ministerio del Interior realizado en 1947¹⁰. De cualquier forma, en ambos casos constituye un número poco significativo: para el relevamiento del CEDA/EXT Florida contaba con solo el 3% del total de los rancheríos, concentrando apenas el 2% de la población total que vivía en los mismos (las proporciones son aún menores si se toman los números del Ministerio del Interior).

El caso de Salto y Paysandú, los otros dos departamentos más relevantes en términos de intervenciones y viviendas de Mevir, es diferente. En principio, porque se trata de dos departamentos significativo en términos poblacionales: en 1975 ocupaban el puesto 4 y 5 con 103.074 y 98.508 habitantes respectivamente, y hasta el 2011 siguen ocupando puestos importantes en el *ranking* poblacional (con algunas variaciones, pero siempre dentro de los primeros 6 más poblados). Sin embargo, la población rural no parece tan significativa como la total: para el año 1996, la región Litoral Norte (que abarca Paysandú, Salto y Río Negro) concentraba el 11% de la población rural total del país y en 2011 esa cifra bajó al 10% (Suárez Calzada, 2019). En términos de cantidad de rancheríos, si bien ambos departamentos resultan más significativos que el caso de Florida, tampoco parece ser la explicación de mayor peso: según el

¹⁰ En 1950 el CEDA publicó un trabajo de mapeamiento de rancheríos en un número de su revista dedicado exclusivamente al tratamiento de ese tema. Allí comparan su mapeamiento con un relevamiento de rancheríos realizado por el Ministerio del Interior en 1947 y explican que la discrepancia en las cantidades relevadas se debe a que el Ministerio clasificó como “caseríos” a asentamientos que, según criterio del CEDA, correspondía clasificar como rancheríos. Algunos años más tarde, en 1967, el Departamento de Extensión de la Udelar publicó otro relevamiento en su libro “Rancheríos: síntesis departamental”. Todos estos relevamientos están presentados sintéticamente en la Tabla N°2 de este trabajo.

relevamiento del CEDA/EXT, Salto contaba con 44 rancheríos y 3.656 habitantes (10% y 8% de los totales respectivos) y Paysandú con 24 rancheríos y 3.079 habitantes (6% y 7% de los totales respectivos). Al igual que en Florida, las proporciones son aún menores si se toman los números del Ministerio del Interior.

López Gallero *et al* encuentran otra explicación para la relevancia de los departamentos de Salto y Paysandú:

hay un conjunto de implantaciones que tienen más relación con las explotaciones lecheras. En Salto y Paysandú, el movimiento ha encontrado algunos de sus mejores promotores: productores rurales vinculados amistosamente con el Dr. Gallinal. De ahí que en esos departamentos se destaque el número de implantaciones propiamente rurales (...) En Salto, los núcleos habitacionales han reforzado ciertos puntos alejados situados en medio de la despoblada y ganadera área basáltica. Algo similar sucede en Paysandú en que se ha atendido por una parte las estaciones de la línea férrea que se dirige hacia el este y por otra ha apuntado a la desolada ruta 26, en la que hoy se destaca el surgimiento de poblaciones, antes de Mevir inexistentes, como son Pueblo Gallinal o El Eucalipto (1997, p. 7).

Las razones económicas de la distribución espacial de las viviendas de Mevir son identificadas también por otros autores. Por ejemplo, en su estudio de Pueblo Gallinal, Luisina Castelli reconstruye la historia de esa localidad creada totalmente por Mevir y la forma en que este organismo garantizó las condiciones de reproducción material de los trabajadores asociados a la recientemente implantada empresa Azucitrus:

El terreno donde se construye Gallinal forma parte de las tierras adquiridas por Azucitrus para el desarrollo de sus plantaciones de citrus; esa era la función que originalmente se proyectó para ese lugar. Sin embargo, las estimaciones de crecimiento de este negocio hicieron ver la necesidad de disponer de mano de obra próxima a las plantaciones, y así cobra fuerza la idea de fundar un pueblo. (...) Azucitrus dona un predio que inicialmente iba a estar destinado a plantación de citrus, por eso si tú visitas Gallinal vas a ver que todas las calles son curvas, porque ese predio había sido forestado en curvas de nivel porque el citrus se plantaba en aquel entonces en curvas de nivel con hileras de eucaliptos como cortinas para romper los vientos que había en la zona (2019, p. 56)

De hecho, es el propio Mevir quien declara, en una nota publicada en la Revista de Vivienda Popular en 1998, que “además de sustituir rancheríos, (...) consolidamos centros poblados con viviendas y servicios comunitarios [y] acompañamos procesos agroindustriales” (p. 7). Una línea futura de indagación que abre este asunto es cómo es el acompañamiento de Mevir a esos procesos agroindustriales, qué tipo de rubros económicos se priorizan, qué modelo de desarrollo se propone, etc. El trabajo de Cardeillac (2019), donde explica las transformaciones del agro uruguayo entre 1990 y 2011 y, entre otras cosas, mapea la distribución territorial de las distintas formas de producción agraria en el país, puede arrojar algunas pistas por donde profundizar el análisis de este tema.

Continuando con el análisis a nivel departamental, más allá de la tríada Florida-Salto-Paysandú que predomina a lo largo de todo el período bajo estudio, hay algunos departamentos con participaciones relevantes en períodos específicos, tal como mencioné anteriormente. Estos son, en orden cronológico, Cerro Largo, Rivera, Colonia, Canelones, Soriano y más recientemente Artigas. En todos estos casos, la

presencia de población rural dispersa es, en principio, significativa. Digo “en principio” porque no accedí a la información precisa sobre la población rural dispersa relevada en los distintos censos pero, en el trabajo de Suárez Calzada (2019), que abarca únicamente los censos de 1996 y 2011, muestra que las regiones Costa Este, Norte y Litoral Sur, donde se encuentran los departamentos aquí nombrados, concentran la mayor cantidad de población rural dispersa: 58% en 1996 y 65% en 2011. Si bien los datos están agrupados por región, lo que nos impide observar a nivel departamental, y solo para los años señalados, igualmente nos aproxima a la idea de departamentos con una población rural significativa.

En relación al número de rancheríos, Cerro Largo cuenta con una cantidad significativa: 47 con 7.058 habitantes según el relevamiento del CEDA/EXT, representado el 11% y 17% de los totales, respectivamente (las proporciones son similares en el registro del Ministerio del Interior). La situación de Rivera es similar: 32 rancheríos con 4.960 habitantes según el relevamiento del CEDA/EXT, representado el 7% y 12% de los totales, respectivamente, solo que las proporciones bajan considerablemente en el registro del Ministerio del Interior. En la misma línea se encuentra la situación de Artigas: 27 rancheríos con 5.000 habitantes representado el 6% y 12% de los totales, respectivamente (las proporciones son levemente mayores en el registro del Ministerio del Interior). Canelones y Colonia, por su parte, no están dentro de los departamentos con mayor cantidad de rancheríos en ninguno de los dos relevamientos, mientras que Soriano está en una posición relativamente significativa únicamente en el registro del Ministerio del Interior. Estos datos nos acercan, complementando lo expuesto en el párrafo anterior, a departamentos no sólo con alta proporción de población rural sino que también con una cantidad relevante de rancheríos.

Otro elemento a observar a la hora de analizar la distribución territorial de las intervenciones de Mevir son las afinidades político-partidarias entre gobiernos departamentales y el nacional, variable relevante considerando que los gobiernos departamentales son los que hacen uno de los aportes fundamentales para la obra de Mevir: la tierra. Por ejemplo, Rivera era gobernada por Martín Padern durante el gobierno de Lacalle, perteneciendo ambos al Partido Nacional, mientras que Canelones era gobernada por Tabaré Hackenbruch durante el gobierno de Batlle, perteneciendo ambos al Partido Colorado. De manera que, para ambos casos, las afinidades político-partidarias podrían explicar la relevancia del departamento en el período específico. Esta correlación no se verifica para los casos de Colonia, Soriano y Artigas que, en el momento de mayores intervenciones de Mevir sus gobiernos departamentales no eran del mismo partido político que los gobiernos nacionales.

En relación a los departamentos con menor cantidad de intervenciones –Flores y Maldonado– las explicaciones de ese rezago hay que buscarla en lugares diferentes. Para el caso de Flores, es probable que aplique una explicación de tipo poblacional ya que en todos los censos ocupó la última posición en la lista de localidades por orden de cantidad de habitantes. A su vez, el relevamiento del CEDA/EXT arroja que la cantidad de rancheríos no es significativa en el departamento, aunque eso aumenta un poco en el relevamiento del Ministerio del Interior. Para el caso de Maldonado, la explicación no parece responder a una causa poblacional ya que es uno de los departamentos más poblados (sobre todo a partir del censo de 1996) e inclusive se encuentra en una de las regiones que presenta la mayor proporción de población rural dispersa tanto para 1996 como para 2011 (Suárez Calzada, 2019). Sin embargo, en términos de rancheríos

representa una cantidad pequeña para el relevamiento del CEDA/EXT, incrementándose un poco para el relevamiento del Ministerio del Interior, pero no llegando a ocupar posiciones importantes en la lista.

Tabla 2. Rancheríos por departamento

Departamento	CEDA + Extensión		Departamento	Min. Interior	
	Rancheríos	Habitantes		Rancheríos	Habitantes
Cero Largo	47	7058	Artigas	22	5855
Tacuarembó	61	6517	Cero Largo	30	5280
Artigas	27	5000	Durazno	36	3820
Rivera	32	4960	Soriano	23	3300
Río Negro	13	3840	Treinta y Tres	19	3200
Salto	44	3656	Tacuarembó	19	2455
Paysandú	24	3079	Salto	19	2450
Durazno	44	2120	Rivera	18	2025
Treinta y Tres	26	1645	Río Negro	7	1750
Lavalleja	14	1285	Paysandú	14	1510
Florida	12	855	Flores	9	1375
Rocha	10	535	Colonia	6	1310
Soriano	22	446	Maldonado	5	1110
Flores	12	266	Rocha	8	1110
Maldonado	4	192	Canelones	12	1060
San José	7	125	Lavalleja	10	1060
Colonia	29	0	San José	7	975
Montevideo	0	0	Florida	5	610
Canelones	0	0	Montevideo	0	0
Total	428	41579	Total	269	40255

Fuente: elaboración propia en base a CEDA (1950) y Unidad de Extensión de la Udelar (1967)

Para finalizar, una variable que puede ser útil para el análisis de las priorizaciones (o relegamientos) de ciertos departamentos a la hora de cuantificar las intervenciones de Mevir es la composición de las Comisiones Directivas del organismo y, especialmente, la procedencia de sus integrantes. La Comisión original fue presidida por Alberto Gallinal Heber y conformada por el arquitecto José María Mieres Muró, Vicente García Varela, el ingeniero agrónomo Walter Hill, el doctor Camilo Fabini, el Teniente Coronel Ismael Espínola, Luis Artagaveytia, Dionisio Garmendia, Miguel Revello, Ismael Sheppard, Mario Capurro, Gregorio Álvarez, el médico Camilo Fabini, entre otros. Hasta fines de los 90, los directores eran los mismos que el inicio, manteniendo casi invariable los objetivos y procedimientos (López Gallero *et al*, 1998). Queda pendiente de indagación esta línea de análisis.

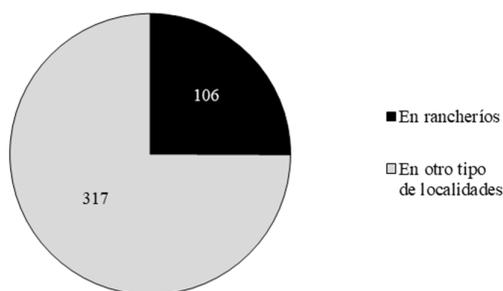
4.7.2. Nivel localidades

Para analizar las localidades priorizadas en las intervenciones de Mevir, una variable fundamental a estudiar es la de los rancheríos, al igual que realicé a nivel departamental. De las 37 localidades con mayor cantidad de viviendas de Mevir (aquellas que tienen más de 100 viviendas, ver Tabla 3 en Anexo I), sólo en 8 de

ellas había rancheríos: Fraile Muerto e Isidoro Noblía (Cerro Largo), Ansina (Tacuarembó), Carmen (Durazno), Rincón de Valentín (Salto), Rincón (Treinta y Tres), Vichadero (Rivera) y Bella Unión (Artigas). De manera que, las intervenciones en el resto de las 29 localidades que presentan en el acumulado histórico la mayor cantidad de viviendas de Mevir, no podrían explicarse *a priori* por la existencia de rancheríos. Vale mencionar al menos dos problemas metodológicos de este análisis: uno es que no sabemos cuán completos son los relevamientos de rancheríos disponibles (limitación que opera también para el análisis realizado a nivel departamental) y, el otro, es que algunas localidades han cambiado su nombre a lo largo del período bajo estudio, lo que pudo haber entorpecido el cotejo.

Para continuar el análisis, y considerando la posibilidad de que las intervenciones en rancheríos requirieran menor cantidad de viviendas cada una debido a que algunos rancheríos eran poblamientos pequeños, amplié la búsqueda: cotejé todas las localidades con intervenciones de Mevir con el listado de localidades con rancheríos según el relevamiento de CEDA/EXT. El resultado también fue de una correlación débil entre cantidad de rancheríos e intervenciones de Mevir: del total de 423 intervenciones de Mevir en el período bajo estudio, 106 (25%) fueron en localidades definidas como rancheríos por el CEDA/EXT. El porcentaje es bajo considerando que el principal objetivo explícito de Mevir era erradicar rancheríos. Es decir, hay un 75% de las intervenciones que no se puede explicar por ese motivo. A su vez, cabe destacar que estas intervenciones que sí se realizaron en rancheríos no son las que representan las intervenciones mayores en términos de cantidad de viviendas, agrupando sólo el 18% del total de las viviendas construidas por Mevir (3.838 de 20.742). Además, si consideramos que había un total de 428 rancheríos, 322 quedaron sin intervención estatal.

Gráfico 4. Viviendas de Mevir según tipo de localidad



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por Mevir

Si las intervenciones de Mevir a nivel de las localidades no pueden explicarse únicamente –y ni siquiera principalmente– por la existencia de rancheríos, al igual que sucede a nivel departamental, resta indagar los criterios por los cuales algunas localidades se priorizaron en detrimento de otras. De manera similar al análisis departamental, algunas líneas a explorar donde buscar esas respuestas pueden estar en cuestiones

económicas y productivas, como así también en afinidades político partidarias, trabajo que queda pendiente para el futuro.

En esa misma línea, una de las preguntas posibles a indagar es qué tipo de localidades componen ese 75% de localidades con intervenciones de Mevir que no son rancheríos. Para ello, Fernández *et al* (2022), en el marco de este mismo proyecto de investigación, desarrollaron una tipología de localidades que serían útiles al análisis. Por lo pronto, vale destacar que, al menos durante el último subperíodo abarcado en el período bajo estudio, llama la atención la aparición de capitales departamentales, como Melo y Minas, y ciudades grandes como Bella Unión, dentro de la lista de intervenciones de Mevir.

5. CONCLUSIONES

Uno de los propósitos del trabajo, especialmente del apartado 4, fue describir y analizar la distribución espacial de la acción de Mevir en el territorio uruguayo, con el fin de desentrañar los criterios que utilizó el organismo para definir las formas y el alcance de ese despliegue.

A la hora de explicar este asunto, Mevir plantea que: “Inicialmente la obra de Mevir fue dirigida exclusivamente a rancheríos aislados en el medio rural (Pueblo Celeste, Paso de los Mellizos, etc.). Posteriormente se realizaron programas también en los alrededores de algunos centros poblados mayores (Fraile Muero, Noblía, etc.) y se llegó aún a localidades de cierta importancia (Vergara, Young).” (Mevir, 1983, p. 22).

Sin embargo, el análisis realizado pone en cuestión estas afirmaciones. En primer lugar, si bien Mevir plantea que inicialmente su obra estuvo destinada a los rancheríos y luego se expandió hacia otro tipo de localidades, el estudio presentado en este trabajo da cuenta de que desde sus inicios Mevir actuó simultáneamente en rancheríos y en otro tipo de localidades, llegando estas últimas inclusive a superar en cantidad a las primeras. Lo que no queda claro es cuáles fueron los criterios, jerarquías y priorizaciones que se realizaron en las localidades no-rancheríos, dado que el objeto explícito e invariable de la institución fue la erradicación de los rancheríos. Se infiere, de esta manera, que hay algunos objetivos tácitos de Mevir, que exceden el asunto de los rancheríos y, si bien se propusieron hipótesis y alternativas de análisis en este trabajo para dilucidarlos, no hay aún evidencia suficiente para corroborar ninguna de ellas¹¹.

Imagen 3. Titular de nota periodística sobre Mevir

¹¹ Una interpretación de las razones de Mevir para intervenir en el medio rural, más allá del explícito objetivo de erradicar rancheríos, que no fue tratada en este trabajo pero sí en otros anteriores, tanto propios (Martínez Coenda, 2022) como de otros investigadores (López Gallero, 1998; Méndez, 2022), es la presumible voluntad de contención del creciente conflicto social que se agitaba en la década del '60 y principios de '70, con expresiones fuertes en los trabajadores rurales.



Fuente: Diario La Mañana (Abril, 1983)

Además, Mevir agrega a la explicación previamente citada que “debe tenerse en cuenta que hay una tendencia natural y lógica de los trabajadores rurales a afincarse sus familias en los alrededores de los centros poblados intermedios, donde disponen de más servicios y más posibilidades de relación socio-económica” (Mevir, 1983, p. 22). Terra y Camou (1983) ya planteaban que la disminución de ranchos era un fenómeno que venía sucediendo previo a Mevir y que, por lo tanto, sus razones lo exceden, pudiendo incluir entre sus causas la migración campo-ciudad, los cambios tecnológicos atribuibles a la mejora de las comunicaciones y los transportes, la reducción de la distancia cultural entre el campo y la ciudad que profundiza la incorporación del campo a los circuitos productivos y comerciales del país.

Sin embargo, vale preguntarse si ese despoblamiento del campo es efectivamente una tendencia “natural y lógica” y qué hizo Mevir con esa situación, más allá de que las causas de la misma excedan a dicha institución, tal como plantearan Terra y Camou. Del análisis de la distribución espacial y de las tipologías de intervención dominantes en Mevir, llama la atención las escasas acciones que realizó el organismo para garantizar la permanencia de los trabajadores en tierras rurales o, como lo llama el organismo, en el medio rural disperso. Un estudio cualitativo realizado en el departamento de Canelones (Martínez Coenda, 2021) da cuenta, al menos para el caso estudiado, que el asentamiento de los trabajadores rurales en los pequeños poblados del interior no respondió a una tendencia “natural”, sino que estuvo mediado por las dificultades que encontraban esos trabajadores para permanecer trabajando en el campo, aun cuando su voluntad era esa.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ANEP. (2012). Misiones socio-pedagógicas de Uruguay: primera época (1945-1971). Documentos para la memoria. Montevideo: ANEP
- Balarini, G. (2017). MEVIR: 50 años. *Revista Vivienda Popular*, n. 29
- Cardeillac, J. (2019). Las transformaciones del agro uruguayo entre 1990 y 2011 desde una perspectiva de la estructura agraria. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
- Casacuberta, C. (2006). Situación de la Vivienda en Uruguay. Montevideo: INE
- Castelli, L. (2019). Una etnografía de Pueblo Gallinal. Tesis de maestría en Ciencias Humanas no publicada. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
- Centro de Estudiantes de Arquitectura, CEDA. (1950). El problema de los rancharíos. Montevideo: Facultad de Arquitectura
- Couriel, J. y Menéndez, J. (2014). *Revista Nuestro Tiempo: Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos*. Montevideo: Comisión del Bicentenario

- Departamento de Extensión Udelar. (1967). *Rancheríos: síntesis departamental*. Montevideo: Udelar.
- Falco, W. (1 de Junio, 2001). Obras de Mevir semiparalizadas y 300 obreros al seguro. *Semanario Brecha*, p. 12
- Fernández, T., Vanoli, S. y Wilkins, A. (2022). Estado, poblamientos y estructura social. Uruguay desde la Colonia al siglo XX. Montevideo: CSIC/AGZ
- Garcé, A. (2017) Cuando el alma mueve al cuerpo. Alberto Gallinal Heber y el cincuentenario de MEVIR. *Revista El Hornero, número especial por 50 años de Mevir*, pp. 10-15
- López Gallero, Á.; Hernández, S.; Barrios, P.; Camejo, M.A.; Egaña, A.; González, G.; González, N.; Lepratti, P.; Schou, I.; Silva, S.; Tiscornia, M. (1997). Incidencia de un programa de vivienda en la geografía del Uruguay. En *VI Encuentro de geógrafos de América Latina* (pp. 1-10). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- López Gallero, Á.; Hernández, S.; Egaña, A.; Schou, I.; Speranza, N.; Tiscornia, M. (1998). MEVIR: territorio, viviendas y comunidad. *Revista Vivienda Popular*, 4, pp. 9-13
- Magri, A. (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: Ediciones Universitarias, Udelar.
- Martínez Coenda, V. (2023). La vivienda social en el territorio uruguayo hasta el Plan Nacional de Viviendas de 1968. En Fernández Aguerre y Vanoli Imperiale (ed) *Territorios, bienestar y migración*. Montevideo: Tradinco
- Martínez Coenda, V. (2022). “Para ver llover desde adentro sin mojarse”: Un análisis de los fundamentos de la política de vivienda rural en Uruguay. *Registros. Revista de Investigación Histórica*, 18(1), 87-105.
- Martínez Coenda, V. (2021). Vivienda rural e inclusión social: un análisis de la experiencia de Mevir en Uruguay. *Libro de ponencias del XXIV Congreso Arquisur*, pp. 1590-1602.
- Méndez, M. (2022). El llamado del campo Catolicismo, ruralidad y vivienda social en el Uruguay de los 60. *Registros*, 18 (1), pp. 63-86
- Mevir. (2020). *Memoria para el futuro (2015-2020)*. Montevideo: Mevir
- Mevir. (1998). El desarrollo de un sistema de acceso a la vivienda en el medio rural. *Revista Vivienda Popular*, 4, pp. 5-8
- Mevir. (1983). *Informe 1968-1983*. Montevideo: Mevir
- Olavarría Martínez, P. (2017) Aportes al proceso de construcción de la demanda de vivienda rural de MEVIR. Trabajo Final de Grado en Ciencia Política. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
- Raposo, A. (2000). Notas sobre Estado, vivienda y población. *INVI*, 39, pp. 30-68
- Risso, M. R. y Boronat, Y. (1992). La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983. Montevideo: Facultad de Arquitectura
- Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner, R. (2005). *Estudio sobre las políticas nacionales de vivienda popular en Latinoamérica*. Buenos Aires, Santiago de Chile: Centro Cooperativo Sueco.
- Silvera, L. (2010). MEVIR y la vivienda rural en el Uruguay: los desafíos del presente. Montevideo: Mevir
- Suárez Calzada, L. M. (2019). Caracterización de población y hogares rurales según definiciones alternativas. Trabajo Final de Grado en Sociología. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
- Terra, J.P. y Camou, J. (1983). *El proceso de la vivienda de 1963 a 1980*. Montevideo: CLAEH
- Traversa, F. (2004). El papel del Estado en los Policy Networks: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14(1), 43-65.

Anexo I

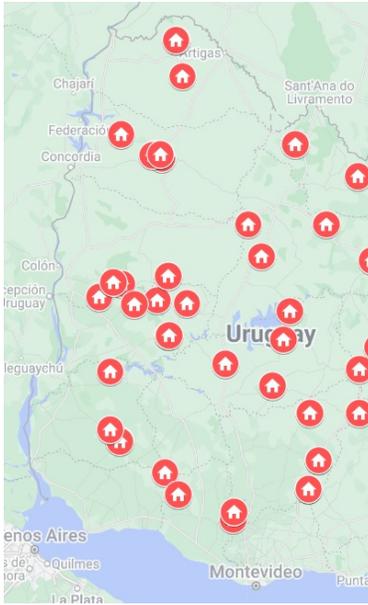
Tabla 3. Distribución espacial de las viviendas Mevir por período histórico

	TOTAL INTERVENCIONES EN EL PERÍODO	TOTAL INTERVENCIONES ACUMULADAS	TOTAL VIVIENDAS EN EL PERÍODO	TOTAL VIVIENDAS ACUMULADAS	DEPTO CON MÁS INTERVENCIONES EN EL PERÍODO	DEPTO CON MÁS INTERVENCIONES ACUMULADAS	DEPTO CON MAS VIVIENDAS EN EL PERÍODO	DEPTO CON MÁS VIVIENDAS ACUMULADAS	DEPTO INTERVEN
1971-1985 (PRIMEROS AÑOS PNV Y DICTADURA)	55		2347		Florida (7) Cerro Largo (6) Salto (6)		Florida (378) Paysandú (270) Cerro Largo (244)		Canelo Colo Maldo
1985-1990 (SANGUINETTI - PARTIDO COLORADO)	40	95	2355	4702	Paysandú (5) Soriano (4) Treinta y Tres (4)	Florida (10) Paysandú (10) Cerro Largo (9) Salto (9)	Paysandú (281) Lavalleja (271) Florida (220)	Florida (598) Paysandú (551) Lavalleja (481)	Flo San J
1990-1995 (LACALLE - PARTIDO NACIONAL)	85	180	4653	9355	Florida (8) Riviera (8) Paysandú (7) Tacuarembó (7)	Florida (18) Paysandú (17) Salto (15)	Florida (507) Riviera (453) Treinta y Tres (390)	Florida (1105) Paysandú (938) Treinta y Tres (708)	
1995-2000 (SANGUINETTI - PARTIDO COLORADO)	92	272	4624	13979	Paysandú (15) Florida (11) Colonia (9) Salto (9)	Paysandú (32) Florida (29) Salto (24)	Paysandú (711) Florida (546) Colonia (508)	Florida (1651) Paysandú (1643) Lavalleja (925)	
2000-2005 (BATLLE - PARTIDO COLORADO)	78	350	3733	17712	Paysandú (8) Soriano (8) Florida (7) Canelones (7) Durazno (7)	Paysandú (40) Florida (36) Salto (30)	Canelones (442) Florida (394) Soriano (373)	Florida (2045) Paysandú (1974) Salto (1192)	
2005-2011 (VÁZQUEZ Y MUJICA - FRENTE AMPLIO)	73	423	3030	20742	Salto (9) Paysandú (8) Artigas (8)	Paysandú (48) Florida (43) Salto (39)	Salto (368) Paysandú (352) Florida (311)	Florida (2383) Paysandú (2344) Salto (1569)	Maldo

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por Mevir

Anexo II

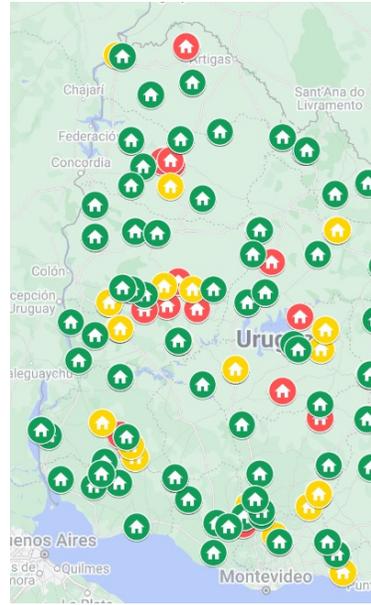
Mapas 1 al 6. Distribución espacial de viviendas Mevir por período histórico



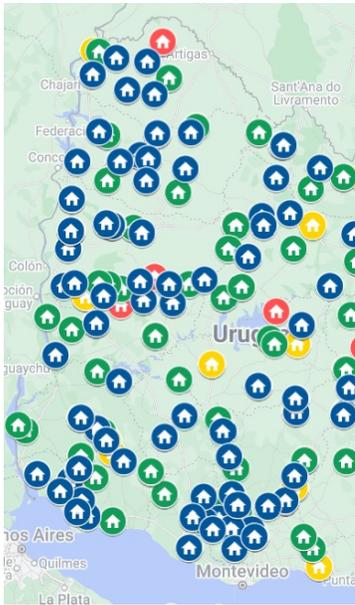
1971-1985. Pacheco Areco y Dictadura



1985-1990. Sanguinetti



1990-1995. Lacalle



1995-2000. Sanguinetti



2000-2005. Batlle



2005-2011. Vázquez y Mujica

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por Mevir