

BISIO, N.; ROBAINA, N. LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN LA REGIÓN LITORAL NORTE DEL URUGUAY. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v.3, n.2, p. 64 – 74, mai/ago, 2015.

LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN LA REGIÓN LITORAL NORTE DEL URUGUAY

GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NA REGIÃO LITORAL NORTE DO URUGUAI

MANAGEMENT OF PUBLIC HOUSING POLICY IN URUGUAY NORTH COAST REGION

Natalia Bisio ¹
Natalie Robaina ²

RESUMEN

El trabajo que se presenta es producto de los avances realizados en el marco de un proyecto de investigación en curso, retomando elementos presentados en instancias tales como el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política y la X Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales. El mismo pretende dar cuenta de los aspectos políticos y sociales que sustentan el diseño e implementación de la política social de vivienda entendida como una forma de construcción del espacio público. Para ello se toman como referencia algunos programas sociales de vivienda desarrollados durante el período 2005 – 2012, dirigidos a atender la demanda habitacional de sectores que no pueden acceder a ella en el mercado, poniendo énfasis en las respuestas brindadas a aquéllos con mayores dificultades socioeconómicas. La discusión que se presenta en el documento da cuenta de la complejidad que implica concebir a la vivienda no sólo como espacio privado sino sobre todo como constructora del espacio público, poniendo de manifiesto la necesidad de repensar la política social de vivienda intrínsecamente relacionada con la estructura económica, sociopolítica y cultural de cada territorio.

Palabras-clave: política de vivienda. políticas sociales. Participación. autoconstrucción.

RESUMO

O paper apresentado é o resultado dos avanços realizados no âmbito de um projecto de investigação em curso, incluindo ideias desenvolvidas no VII Congresso Latinoamericano de Ciências Políticas e na X Bienal de Transformações Territoriais. Ele procura analisar os aspectos políticos e sociais que apóiam a gestão da política habitacional entendida como uma forma de construção do espaço público. Para isso são tomadas como referência alguns programas sociais de habitação desenvolvidos durante o período 2005 - 2012, visando atender a demanda habitacional dos setores que não podem acessá-lo no mercado, concentrando-se nas respostas dadas às pessoas com maiores dificuldades socio-econômicos. A discussão apresentada no papel reflete a complexidade de conceber à habitação não só como espaço privado, mas também como espaço público, destacando a necessidade de pensá-la ligada à estrutura econômica, sócio-política e cultural de cada território ou região.

Palavras-chaves: politica publica habitacional. políticas sociais. Participação. *auto-construção*.

1 Universidad de la República Oriental del Uruguay – UdelaR. E-mail: bisio.carvallo@gmail.com

2 Universidad de la República Oriental del Uruguay – UdelaR. E-mail: natalie.robaina@gmail.com

ABSTRACT

This article pretends to show the progress made in the framework of an ongoing research project, incorporating ideas developed in the VII Latinamerican Congress of Political Science and the X Biennial of Territorial Transformations. It seeks to explain the political and social aspects that support the management of social housing policy, understood as a form of construction of public space. For this purpose, are taken as reference some social housing programs developed during the period 2005 - 2012, aimed at meeting the housing demand of sectors that cannot access it on the market (mainly those with higher socio-economic difficulties). The discussion presented in the paper realizes the complexity of conceiving housing not only as a private space but especially as a construction of public space, highlighting the need to link housing policy with the economic and socio-political structure of the community where it takes place.

Keywords: housing policy. social policies. Participation. *self-building*.

Recibido en 27 de marzo de 2015

Aceptado en 2 de julio de 2015

INTRODUCCION

Sin desconocer el aporte que desde los distintos modelos organizacionales se realizan para pensar el diseño de la política pública, y superando las posturas extremas ("técnica vs. política") que han caracterizado los enfoques de análisis de la misma, la discusión que se desarrolla en este trabajo se basa en el entendido que la política pública es:

[...] un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de una comunidad [...] Ello significa una visión teórico-técnica del análisis pero en comunicación con la ciudadanía. Con un sitio en el corazón de la vida pública, pero con buenas realistas razones (AGUILAR VILLANUEVA, 2000, pp. 82-83).

Esta concepción parte de la idea que toda política pública contiene cuatro componentes: *institucional* pues genera procedimientos colectivamente vinculantes que dan legitimidad a la decisión; *decisorio* en tanto implica un conjunto de decisiones según fines, medios, respondiendo a situaciones específicas en determinado tiempo y determinadas situaciones; *conductual* puesto que la política es un curso de acciones que incluye tanto acciones como no acciones; y, *causal* en la medida que son productos que generan efectos en el sistema social y político.

A su vez, a estos componentes se le suma un aspecto que según Majore (1989) resulta central a la hora de pensar y analizar la política pública: el abordaje de la comunicación, de la publicidad ciudadana pues las decisiones tienen que ser transmitidas, comunicadas, argumentadas. Por lo tanto, la política es una actividad de comunicación pública (MAJORE en AGUILAR VILLANUEVA, 2000).

En este sentido, pensar la política social de vivienda como política pública implica entenderla en el marco del conjunto de acciones y principios mediante los cuales el Estado organiza y orienta su intervención en materia de bienestar social. Definir el contenido y por lo tanto la concepción de tales acciones no es más ni menos que definir

cuáles son los problemas sociales que se inscriben en la agenda pública de una comunidad política; reflejan por ende, una forma de concebir, organizar, producir y distribuir el bienestar (ADELANTADO, 2009), así como una expresión del rol que le compete al Estado, al mercado, a la sociedad civil y a la familia en ello.

PENSANDO LA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Cualquiera sea la postura que se adopte, las políticas sociales interpretan lo social e intentan abordarlo a través de una acción intencionalmente planificada donde el diseño, la implementación, y los resultados finalmente producidos, responden a modelos conceptuales que dan cuenta tanto de una determinada forma de problematizar los hechos objeto de intervención, como de la concepción de bienestar, de protección y de sujeto implícita en las mismas.

Considerar la totalidad en la que se inscribe la política social pues, implica reconocer que su alcance trasciende a los individuos que atraviesan circunstancias adversas, abarcando al conjunto de la población, pues la *procura existencial* a la que se responsabiliza el Estado Social y de la que la política social es objeto, requiere asegurar al hombre todas aquellas posibilidades de existencia que éste por sí solo no puede controlar. Ello no significa negar la existencia de grupos o sectores de la población que necesitan más que otros, sino que, "cualquier Política Social moderna extenderá su influencia directa o indirectamente también a todas las capas sociales y, en definitiva, afectará a la estabilidad misma de la sociedad" (MONTORO, 1998, p. 38).

Para el autor, entre las medidas que el Estado debe desarrollar, se encuentran: expansión de sistemas complejos y costosos como lo son el sistema educativo y sanitario en tanto componentes claves del desarrollo de la vida humana en nuestros tiempos; incorporación de nuevos fenómenos asociados a la defensa frente a las contingencias y la aparición de nuevos "riesgos" (medioambientales, económicos, radicalizaciones de antagonismo, etc); efectivizar o materializar prestaciones sociales tales como: fijación de un salario laboral mínimo, puestos de trabajo para toda la población económicamente activa; atención a las personas incapacitadas para trabajar, temporal o permanentemente; aumentar las posibilidades vitales de la población (sobre todo de trabajadores y clases medias) mediante una justa distribución del ingreso, un creciente acceso a bienes culturales, un perfeccionamiento de los servicios sociales (ídem).

Desde este enfoque, no es posible pensar un modelo de desarrollo humano integral en el que la política social se defina en forma subsidiaria o como paliativo de la política económica. Superar esta falsa disociación, obliga a quienes piensan y diseñan las políticas, tomar decisiones que inciden directamente sobre el patrón redistributivo de la riqueza; exige pues, una postura ético-política que apueste a la profundización del bienestar y de los derechos sociales de ciudadanía, pues es allí desde donde cabe pensar en la configuración de un nuevo modelo que supere los riesgos de concebir a la política social de vivienda en este caso, como una herramienta aislada y compensatoria de los desequilibrios que genera la operación del mercado.

En este sentido, la política social es pensada como campo de lucha y de conflicto entre distintos grupos de poder que disputan distintas formas de organizar y producir el bienestar (LUCERO, 2009) que se funda y transforma por la participación ciudadana desde el territorio y la proximidad.

La participación se torna así el elemento central a partir del cual se construyen y fortalecen actores políticos con poder para incidir y decidir sobre el desarrollo democrático del territorio que habitan. Así pues, siguiendo a Adelantado (2009), reivindicamos la necesidad de una visión inclusiva de la gestión de la política social en la que los ciudadanos más que beneficiarios, sean considerados partícipes protagonistas de su bienestar. Tal como sostiene Kliksberg (1999):

La participación siempre tuvo en América Latina una legitimidad de carácter moral...se planteó con toda frecuencia como un derecho básico de todo ser humano, con apoyo en las cosmovisiones religiosas y éticas predominantes en la región. También tuvo continuamente una legitimidad política. Es una vía afín con la propuesta histórica libertaria de los padres de las naciones de la región Kliksberg (1999, pp.6).

En la actualidad, además de tales legitimidades, se agrega otra de carácter macroeconómico y gerencial, siendo percibida como una alternativa altamente positiva para alcanzar con éxito los objetivos que se plantean las políticas públicas, no desde un punto de vista utópico sino en términos de efectividad. Algunas de las tesis respecto a la participación que plantea el autor, sostienen que:

- La puesta en marcha de modelos participativos implican una gerencia con excelencia, con capacidad de innovación y adaptación, obteniendo resultados muy superiores a los modelos tradicionales (burocráticos o paternalistas);
- La participación de las personas en las distintas etapas de los proyectos reduce los riesgos y permite dar cumplimiento a las "suprametas" de eficiencia, equidad y sostenibilidad que los programas sociales persiguen más allá de su finalización. La incorporación de la comunidad en el diseño y gestión de los mismos permite precisar la demanda, identificar las oportunidades y las dificultades de la cultura local así como la generación de nuevas ideas o propuestas, asegurando las bases para una "gerencia adaptativa" que permita ir revisando y modificando la intervención desde lo que sucede en la cotidianidad de la población;
- En el «discurso» de autoridades políticas y gubernamentales, la participación ha triunfado en América Latina. Sin embargo, en los hechos, los avances en participación comunitaria muestran una gran brecha con sus postulados. Entre las resistencias o trabas que la participación encuentra, se destacan: el eficientismo cortoplazista, el reduccionismo economicista, el predominio de la cultura organizacional formal, la subestimación de los pobres (de sus capacidades y de sus formas organizativas), la tendencia a la manipulación de la comunidad, las dificultades para ceder espacios de poder y de control a la comunidad;
- La participación se halla en la naturaleza misma del ser humano, eleva su dignidad y le abre posibilidades de realización personal.
- En el caso de América Latina, la participación "se ha convertido en un imperativo - una condición de supervivencia en el fortalecimiento de los procesos de democratización, así como en el enfrentamiento de los

problemas sociales que afectan duramente a la mayor parte de la población (KLIKSBURG, 1999).

UNA APROXIMACION AL LITORAL NORTE URUGUAYO

El litoral norte uruguayo está conformado por departamentos cuyos indicadores sociales presentan marcadas diferencias entre sí asociadas fundamentalmente a la cantidad y a la distribución etaria y geográfica de la población, así como a la condición de pobreza y de desarrollo humano de la misma; no obstante ello, se pueden identificar ciertos comportamientos comunes, que dan cuenta de la situación de privación que viven los habitantes de estos territorios en relación al resto del país (sobre todo en términos de acceso y calidad de la vivienda). A continuación se presentan algunos datos que dan cuenta de esta realidad.

Tabla 1 - Población, pobreza e IDH en la región litoral norte de Uruguay ³

		ARTIGAS	SALTO	PAYSANDÚ	RIO NEGRO
Población		73.162 (12°)	124.683 (4°)	113.112 (6°)	54.434 (17°)
Sexo	Mujeres	49,1%	50,5%	51,3%	48,7%
	Hombres	50,9%	49,5%	48,7%	51,3%
Distribución etaria	0-14	28,3%	26,8%	25,4%	24,5%
	15-29	22,6%	23,2%	22%	23,7%
	30-64	38,8%	38,2%	39%	40%
	65 y más	10,3%	11,8%	13,6%	11,8%
Pobreza (LP)		37,2%	16,3%	9,7%	12,3%
Pobreza (NBI)		45,5%	40,4%	33,5%	33,4%
IDH 2010		0,738 (16°)	0,742 (13°)	0,748 (11°)	s/d

Fuente: elaboración propia a partir de datos: DINEM en base a ECH 2010 / (*) INE Censo 2011.

LA VIVIENDA COMO ESPACIO PRIVADO Y ESPACIO PÚBLICO

Teniendo en cuenta lo antedicho, la política de vivienda pensada en términos de política social hace referencia a los criterios distributivos con que las distintas administraciones públicas intervienen para permitir el acceso a la vivienda a quienes más dificultades tienen para ello, que en general son los sectores con menores recursos económicos.

³ Esta Tabla ha sido tomada del Libro Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional. Artículo: Pensando las políticas sociales desde el territorio: educación y vivienda en el litoral norte de Uruguay. Leal, Jorge (comp.). DCS. UdelaR. 2012. Fuente: elaboración propia a partir de datos: DINEM en base a ECH 2010 / (*) INE Censo 2011 / (**) DINEM en base a ECH 2011.

De este modo, las políticas sociales de vivienda, no escapan a las tensiones y a los debates que se suscitan en el interior de cada grupo humano o sociedad, en torno a una escala de valores a partir de la cual se establecen ciertos niveles "mínimos" de "vivienda digna". Pensar por tanto la política social de vivienda implica considerar su funcionalidad y su necesidad de satisfacción en un contexto histórico, social y cultural determinado (SÁNCHEZ VERA, 1998).

Dos modalidades de intervención que en el período considerado (2005 – 2012), han sido fuertemente estimuladas desde los organismos públicos competentes, son los referidos al fortalecimiento de grupos cooperativos y a la autoconstrucción como criterio articulador de diversas respuestas interinstitucionales dirigidas a la población más vulnerable (tales como: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares -PIAI-, Plan Juntos, Mitigaciones).

Dentro del primer grupo de acciones, se destaca el programa de Cooperativas. Las primeras Cooperativas de viviendas en el Uruguay fueron creadas hace más de 40 años con el fin de dar respuesta a la demanda habitacional en forma colectiva y organizada a partir de los principios del cooperativismo, apareciendo en forma dispar en los distintos departamentos del país. El programa otorga a un conjunto de familias, un préstamo de construcción que puede asumir dos modalidades diferentes: ayuda mutua (donde todos los integrantes trabajan en la construcción de viviendas que luego serán sorteadas) o ahorro previo. Como requisito para iniciar una cooperativa, es necesario contar con un mínimo de diez socios, siendo el máximo cincuenta, debiendo los núcleos familiares que la integren, tener un máximo de 60 UR de ingreso. Los titulares de los grupos deben ser mayores de edad, residir en el territorio nacional y no ser propietarios. Además, la cooperativa debe contar con un contrato firmado con un Instituto de Asistencia Técnica autorizado por el MVOTMA. Si bien este programa se lleva a cabo desde 1993, es financiada por el Fondo Nacional de Vivienda, articulando fundamentalmente con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), la modalidad de acceso a la vivienda propuesta por el sistema cooperativo (sobre todo en lo referente a la ayuda mutua) ha sido desarrollada en el país por otros organismos con anterioridad a esta fecha. Este programa en la región norte de Uruguay se ejecuta en forma diferenciada en los departamentos de la región, siendo Paysandú el que más ha desarrollado esta modalidad, seguido por Salto y Río Negro, y en forma muy incipiente y residual en Artigas.

Con respecto al segundo grupo de acciones, programas tales como los mencionados, se caracterizan por ser intervenciones con distintos niveles de institucionalización, de financiamiento y de focalización (siendo el Plan Juntos, el más reciente y débil en su estructura institucional), con una fuerte impronta individual y particularizada. En el caso de este último, se trata de un programa creado durante el último quinquenio como una herramienta para contribuir desde el Estado a hacer efectivo el derecho de la población más vulnerable, a una mejor calidad de vida. Se pretende asumir la problemática en su integralidad, promoviendo la participación y concertación de los actores y agentes intervinientes en los procesos de transformación-construcción del hábitat popular. Se espera que los involucrados en los procesos de mejoramiento, transformación y construcción de sus barrios, tengan un papel protagónico en el proceso. El Decreto del Poder Ejecutivo data de 2010 al tiempo que el

inicio de la obra en materia de vivienda, infraestructura, equipamiento y proyectos sociales en el departamento de Artigas se identifica en octubre de 2010, en Salto en diciembre de 2011, en Paysandú en febrero del 2012, y en Río Negro no se registran intervenciones para el período considerado. De todas formas las acciones ejecutadas están muy por debajo de la demanda existente (el total de intervenciones previstas para el interior del país es de 326 viviendas).

Una particularidad de este plan es que surge como una iniciativa desde Presidencia de la República, financiado en parte por aportes personales (principalmente del Presidente) en términos monetarios y de mano de obra voluntaria, implementándose en forma paralela a los programas enmarcados en las competencias del MVOTMA en tanto rector de las políticas habitacionales, pero con una participación difusa de éste. En este sentido, si bien su dirección articula acciones con varios Ministerios, entre ellos el MVOTMA, su diseño e instrumentación no depende de los mismos sino directamente de Presidencia, discontinuando el esfuerzo sostenido que se comenzó a realizar en el pasado quinquenio con el fin de superar la dispersión y superposición que tradicionalmente caracterizó a la asistencia pública.

Otras intervenciones interinstitucionales diseñadas para atender la demanda habitacional de quienes quedan por fuera de los programas existentes por no presentar los requisitos básicos de terreno y ahorro previo, se caracterizan por su fuerte énfasis en la autoconstrucción y en la participación de los beneficiarios en su ejecución (y en el caso del PIAI - mejoramiento barrial -, también parcialmente en la etapa de diseño del proyecto de obra).

ENTRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA PARTICIPACIÓN CONTROLADA

El año 2005 marcó un quiebre significativo en lo que respecta a la ampliación de la oferta habitacional, así como el abordaje o la consideración de las situaciones particulares de cada familia o núcleo familiar. En este sentido, se destaca por un lado, el avance que significó la posibilidad de revisibilidad de la cuota, criterio mediante el cual, el monto de la misma se ajusta cada dos años, dependiendo de su situación socioeconómica.

Por otro, si bien se visualiza con mayor claridad el énfasis que en la agenda pública ha adquirido la atención de la población con mayores niveles de vulnerabilidad, los requisitos y/o condiciones previas exigidas en los diferentes programas, continúan siendo un obstáculo para el acceso de estos sectores a una vivienda digna.

Algunos obstáculos refieren a la falta de terreno propio o de ahorro previo, requisitos excluyentes en gran parte de los programas. En respuesta a ello, se visualiza un intento de superar estos vacíos y reactivar viejos programas habitacionales para cubrir éste y otros sectores de la población, sobre todo aquellos conformados por personas jóvenes y con menores a cargo. Ejemplo de ello son, por un lado, el Plan Juntos, concebido para atender la situación de emergencia habitacional cuya creación y encuadre institucional pretende "agilizar" el acceso a la vivienda a estos sectores; por otro, los programas de subsidios a la cuota o préstamos con facilidades de pago dirigidos a hogares "jóvenes" principalmente.

Vinculado a ello, un aspecto a destacar refiere a la centralidad que la vivienda ha ido adquiriendo en el último quinquenio en la agenda pública y sobre todo en las agendas de los gobiernos departamentales, al tiempo que persiste una fuerte tendencia centralista en la ejecución y el financiamiento de la mayor parte de los programas que se despliegan en el territorio, variando según capacidad de organización de los actores sociales y políticos de cada departamento.

En este sentido, se destacan propuestas elaboradas desde el territorio en tres de los departamentos, surgidas en el marco de acuerdos interinstitucionales que fueron pensados en los espacios de coordinación y articulación territorial de las políticas sociales. A su vez, analizando los programas por departamento, se visualizan ciertas diferencias en las estrategias y modalidades que cada gobierno ha desarrollado y estimulado en su población para atender sus necesidades habitacionales. En efecto, mientras que en Paysandú y Salto se destaca la importancia asignada al programa de Cooperativas (tanto desde el ámbito ministerial como municipal), en Artigas éste es casi inexistente, habiéndose producido en términos generales, una reducida oferta (sobre todo para los sectores más desfavorecidos).

Ahora bien, más allá de las formas o modalidades en que cada territorio satisface la necesidad de cobijo y protección de sus pobladores, la vivienda es un elemento básico para el funcionamiento de la vida social y por ende, sus efectos inciden directamente sobre la estructura social de un territorio y sus pobladores (SÁNCHEZ VERA, 1998)...la vivienda pues, construye física, emocional y socialmente los espacios en los que los sujetos desarrollan sus vidas y proyectan su existencia en tanto seres particulares y genéricos.

En este sentido, cabe cuestionarse el alcance e impacto que este tipo de intervenciones de bajo costo, en espacios físicos "cedidos" por los gobiernos departamentales o instituciones públicas sin previa planificación, ubicados en contextos (mayormente periféricos y marginales) donde la escasez de servicios básicos es notoria, puede generar en términos de integración social y de desarrollo personal y social de sus pobladores.

La vivienda se asienta en el requerimiento de techo y protección que tiene el individuo pero también en el de afecto pues el espacio de la vivienda no es sólo un continente sino que también está cargado de contenido simbólico, afectivo y emocional (p.384) que va habilitando y/o cerrando los canales de interacción entre sujetos provenientes de diferentes estratos sociales y/o trayectorias familiares.

Evitar procesos de "guetización" de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, constituye a nuestro entender, uno de los mayores desafíos que hoy enfrenta la política social de vivienda. La selección y agrupamiento de familias con indicadores socio-económicos y culturales "homogéneos" como población objetivo de la mayor parte de los programas dirigidos a reducir los niveles de pobreza, no sólo es un riesgo que puede socavar el abordaje integral de la vivienda, sino sobre todo, puede reforzar los procesos de exclusión para cuya mitigación fue pensada la política.

Por otra parte, otro aspecto que se vincula a lo expresado líneas arriba, hace mención al efecto inverso o no-buscado que puede desencadenar la creación de programas como el "Juntos", al margen de las estructuras institucionales (tales como el

MVOTMA o MIDES), a quienes por su especificidad se les asignó la función de centralizar la asistencia y prestación de servicios a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

En efecto, la puesta en marcha de un programa con una estructura institucional débil, cuyo financiamiento y ejecución se deriva fundamentalmente de aportes voluntarios, no sólo presenta niveles importantes de incertidumbre en cuanto a duración y posibilidades de instrumentación, sino que además corre el riesgo de echar por tierra el esfuerzo que desde el año 2005 el país viene realizando a fin de superar la dispersión que tradicionalmente caracterizó al sistema de prestaciones sociales.

REFLEXIONES FINALES

Poner el énfasis en la autoconstrucción componente clave y casi excluyente en las nuevas formas de abordar la demanda habitacional, puede contraproducente. Esta "condicionalidad" es percibida como una suerte de "boleto de compra" del derecho a acceder a una vivienda digna, o dicho en otros términos, como una forma de "ganarse el derecho" a ella cuando los recursos propios no son suficientes para obtenerla en el libre juego del mercado. De esta forma, la autoconstrucción se transforma en el eje central de la participación o involucramiento del o de la beneficiario/a, en una iniciativa en la que puede y debe "participar". Sin embargo:

- I. "tener parte" en ella no se reduce al cumplimiento de determinadas cargas horarias cuotas, o concluir la etapa constructiva de la obra; 'ser y sentirse parte de algo' son aspectos centrales de la participación, desde los cuales se puede desarrollar la capacidad de incidir, hacer y decidir de las personas en aquellas cuestiones que atraviesan la multidimensionalidad de sus vidas cotidianas (REBELLATO, 1999). Los programas que conciben a la autoconstrucción como criterio ordenador de la intervención, si bien consideran que la construcción de la vivienda desde una perspectiva integral y participativa es un aspecto clave; en general condicionan o limitan la participación de los beneficiarios a la etapa constructiva de la misma, disolviéndose una vez concluida la obra. De este modo, la legitimación y sustentabilidad de este tipo de propuestas "integrales", queda reducida o acotada a una etapa puntual del programa sin generar estrategias de desarrollo que den continuidad a otros aspectos del hábitat luego de finalizada la obra propiamente dicha.
- II. Mientras que la incorporación de nuevos actores en la producción y distribución del bienestar en términos habitacionales abre paso a la población beneficiaria y a otros actores del territorio en el proceso constructivo de la vivienda, pone de manifiesto las barreras que presenta la autoconstrucción cuando se presenta como requisito excluyente en programas dirigidos a la población de menores recursos, exigiendo a quienes diseñan la política, considerar otras formas de pago de la cuota (sobre todo cuando la misma es subsidiada totalmente). Éstas debieran considerar que la autoconstrucción (como mecanismo de pago) no siempre es viable ni posible en estos contextos donde la preocupación por

la reproducción cotidiana resta tiempo y voluntad para participar en ámbitos donde se discuten y planifican acciones que afectan sus vidas y que se plantean desde los programas como “contrapartidas” o requisitos excluyentes.

Estas peculiaridades que atraviesan los programas basados en la autoconstrucción dan cuenta que la participación es producto de una decisión personal, difiriendo en su carácter social ya que en algunos casos, se trata de programas que no contemplan espacios de negociación ni de toma de decisiones colectivas, al tiempo que reflejan las dificultades que presentan, sobre todo los sectores más pobres de responder a las exigencias de participación que establecen algunos de ellos.

En este sentido, se puede decir que este tipo de programas, no tiene en cuenta que la participación de las personas en los mismos, siempre es diferencial en términos de modalidades, ritmos y resultados esperados por sus protagonistas, los técnicos y las instituciones.

Finalmente, un aspecto significativo de los programas habitacionales basados en la ayuda mutua y autoconstrucción, refiere a la tensión existente entre un discurso que promueve la movilización colectiva como mecanismo de acceso a la vivienda desde una concepción integral del territorio y las acciones llevadas a cabo para su logro.

En efecto, más allá de las aspiraciones de una construcción colectiva del espacio público, la búsqueda del “éxito individual” vinculado casi exclusivamente a la obtención de la vivienda, sigue siendo su común denominador. Ello refleja, entre otros, la debilidad que propuestas acotadas en el tiempo y fuertemente ligadas a los vaivenes de las concepciones de desarrollo social predominantes en cada período de gobierno, presentan al momento de pensar la vivienda como espacio privado pero sobre todo como espacio público.

El trabajo realizado hasta el momento da cuenta de que si bien los programas seleccionados reflejan una intencionalidad en promover nuevas formas de articular la oferta y la demanda desde una concepción integral del espacio público, en términos sociales, se visualizan limitaciones significativas en términos de participación ciudadana (o involucramiento de las familias o población objetivo en el diseño y evaluación de la política) y autonomía en la gestión de los recursos públicos, así como en la sostenibilidad y en la tan mentada integralidad de los procesos generados mediante la intervención.

BIBLIOGRAFÍA

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

INE. Censo 2011. www.ine.gub.uy

MONTORO, R. (1998). Fundamentos teóricos de la Política Social. En: *Política Social*. Garcés, J. y Alemán, C. (coord.). McGraw-Hill.

MVOTMA (2010). Mi lugar, entre todos. Plan nacional de vivienda 2010-2014. Disponible en: <http://www.mvotma.gub.uy/index.php/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-2010-2014/item/10002710>. Consultado el 15 de mayo 2013.

MVOTMA (2012). Memoria Anual 2011. Disponible en: http://www.mvotma.gub.uy/images/memoria_anual2011.pdf Consultado el 15 de mayo 2013.

REBELLATO, J.L. (1999). Democracia, ciudadanía y poder. Desde el proceso de descentralización y participación popular. Montevideo. Uruguay. Ed. Nordan.

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

KLIKSBURG, Bernardo (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. Centro de Documentación en Políticas Sociales Documentos/ 18. Documento presentado en el marco de Buenos Aires Sin Fronteras - Un espacio para el diálogo. Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/documentos/documentos/18.pdf

LUCERO, M. (2009). "Participación ciudadana". En: *Políticas Públicas, Derechos y TS en el Mercosur*. Aquín (comp.). Buenos Aires. Espacio Editorial.