

# MEMORIA PARA EL FUTURO

MEVIR  
*El camino recorrido*  
2015 - 2020

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>4</b>
<b>01 CONTEXTO EN EL QUE ACTÚA MEVIR .....</b>	<b>10</b>
1.1 POBLACIÓN RURAL .....	12
1.2 PRODUCTORES Y ASALARIADOS RURALES .....	13
1.3 POBREZA Y DÉFICIT HABITACIONAL .....	16
1.4 ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO .....	18
1.5 SECTOR AGROPECUARIO Y MERCADO DE LA TIERRA .....	19
1.6 EL ACCESO A LA TECNOLOGÍA: UN EJEMPLO DEL CAMBIO CULTURAL .....	20
<b>02 NUEVA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN .....</b>	<b>22</b>
2.1 ¿CÓMO SURGE LA NUEVA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN? .....	24
a) Nueva ruralidad ¿qué define lo rural? .....	24
b) Las familias rurales y la exclusión social .....	24
c) Necesidades de vivienda vinculadas al déficit cualitativo y el problema de la tierra .....	25
d) De la soledad absoluta a la necesaria interrelación .....	25
e) Idea síntesis .....	26
2.2 LINEAMIENTOS ESTRÁTÉGICOS .....	26
a) Inclusión social .....	26
b) Participación y empoderamiento .....	28
c) Crecimiento planificado de los centros poblados .....	28
d) Innovación constructiva .....	29
e) Sostenibilidad ambiental .....	30
f) Articulación interinstitucional .....	30
2.3 LA PLANIFICACIÓN REGIONAL .....	31
a) Regionalización .....	32
b) Niveles de planificación: Macro (regional), Media (microrregional), Local .....	32
<b>03 FOCALIZACIÓN EN LA POBREZA EXTREMA .....</b>	<b>34</b>
3.1 EL ABORDAJE DE LA POBREZA EXTREMA .....	36
3.2 LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES .....	36
a) Principales características de los Asentamientos Irregulares Rurales .....	37
3.3 LA INCLUSIÓN EFECTIVA: LAS EXPERIENCIAS DE SEQUEIRA, PASO DE ARRIERA, PUEBLO DE LOS SANTOS Y PUNTAS DEL PARAO .....	38
a) Sequeira: el puntapié inicial para un abordaje inclusivo .....	38
b) Paso De Arriera y Pueblo de los Santos: un ejemplo de ruralidad aislada .....	39
c) Puntas Del Parao: la complementariedad del sistema público de vivienda .....	40
<b>04 PROFUNDIZACIÓN DE LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL .....</b>	<b>42</b>
4.1 LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN SENTIDO AMPLIO .....	44
4.2 LA INTERINSTITUCIONALIDAD EN CIFRAS .....	45
<b>05 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>52</b>
5.1 EL CONCEPTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL .....	54
5.2 ESTRATEGIA: planificación y rendición de cuentas .....	54
a) Planificación estratégica .....	54
b) Presentaciones públicas y rendiciones de cuenta .....	55
5.3 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL: nuevos espacios político-técnicos para la toma de decisiones y consolidación del programa de proyectos de intervenciones constructivas .....	55
a) Creación de nuevos espacios políticos-técnicos para la toma de decisiones .....	55
b) Creación y consolidación del Programa de Proyectos de Intervenciones Constructivas .....	56
c) Supervisores de trabajo social y de arquitectura .....	57
5.4 PROCESOS DE TRABAJO: centralización de pagos, presupuestación y relevamiento de viviendas como herramientas de mejora para el uso eficiente y eficaz de los recursos .....	57
a) Centralización de los pagos .....	57
b) Presupuestación .....	58
c) Relevamiento de viviendas de MEVIR .....	60
5.5 PERSONAS: cargos y categorías, capacitación y protocolo de acoso laboral .....	60
a) Sistema de cargos y categorías .....	60
b) Capacitación de trabajadores .....	60
c) Protocolo de Acoso Laboral .....	60
d) Otros temas .....	61
5.6 SISTEMAS DE INFORMACIÓN: sistema integral de gestión y otros procesos relevantes .....	61
a) Sistema Integral de Gestión .....	61
b) Otros procesos relevantes .....	61
<b>06 SOLUCIONES HABITACIONALES ENTREGADAS EN EL QUINQUENIO .....</b>	<b>62</b>
6.1 CUMPLIMIENTO DEL PLAN QUINQUENAL .....	64
6.2 EL IMPACTO EN EL TERRITORIO .....	67
6.3 ACCIONES SOBRE EL STOCK .....	70
<b>07 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL .....</b>	<b>72</b>
7.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL .....	74
<b>08 DESAFÍOS PARA EL PRÓXIMO QUINQUENIO .....</b>	<b>76</b>
8.1 DESAFÍOS PARA EL PRÓXIMO QUINQUENIO .....	78

# PRÓLOGO

Salvador Schelotto Director Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y especialmente en el actual período de gobierno, trabajamos por mejorar la calidad de vida de los uruguayos y las uruguayas. Esta premisa contempla e integra, de manera amplia y abarcativa, los principales aspectos que influyen en el desarrollo de una sociedad más justa, saludable y sostenible. Así fue que, entre otros instrumentos, entre 2015 y 2019, desde el nuevo Plan Quinquenal de Vivienda, nos propusimos profundizar y dar continuidad a las líneas de trabajo planteadas en Planes Quinquenales anteriores, fundamentalmente aquellas que se sucedieron bajo sendos gobiernos del Frente Amplio.

De esta manera, la Política de Vivienda y Hábitat se consolidó entre 2005 y 2019 como una política de Estado. El plan quinquenal 2005-2010 tuvo como eje principal la evaluación de la política de vivienda implementada y la identificación de los cambios a impulsar, incluyendo entre ellos el rediseño institucional, la vocación de universalidad de la política, la adopción de un estándar de vivienda adecuada y similar calidad para todos los programas y la renovación conceptual al centrar el tema de los subsidios en la demanda habitacional, es decir en las familias, y en la permanencia, estableciendo un criterio de redistribución social y equidad.

Estos fueron los puntos de partida de una importante reforma en la Política de Vivienda y Hábitat y en su estructura y coordinación interna, así como en la ampliación y diversificación de sus alcances e instrumentos. En el marco de esta reforma se creó la Agencia Nacional de Vivienda y se reconfiguró el rol del Banco Hipo-

tecario del Uruguay. A ello se sumó una firme voluntad de integración plena y alineamiento de MEVIR en el Sistema Público de Vivienda, impulso que fortaleció y amplificó la intervención de la política en el medio rural y en las pequeñas localidades al dotarlo además de importantes recursos provenientes del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. De esta manera, incluyendo también de manera protagónica la contribución cualitativa y cuantitativa de MEVIR, se consolidó un Sistema Público de Vivienda a través de una diversificación de programas habitacionales y modos de acceso con una amplia cobertura territorial que permite atender las demandas de diferentes sectores y grupos de la sociedad, con un alcance socio territorial imprescindible para asegurar el ejercicio de derechos de todas las personas.

En el año 2018 celebramos los 50 años de la aprobación de la Ley de Vivienda N° 13.728, denominada: Plan Nacional de Vivienda e impulsada por Juan Pablo Terra, que sentó las bases conceptuales, institucionales y financieras para la Política de Vivienda y Hábitat que en la actualidad llevamos adelante. Los pilares de esta política aún hoy son los mismos: el aporte de los destinatarios, en forma de trabajo, gestión o capital; los préstamos y los subsidios, como elemento redistributivo de la riqueza.

Un año antes, en 1967, se había enviado al Parlamento para su aprobación el proyecto de ley de creación de MEVIR, iniciativa que contó con un amplio respaldo político. Impulsado por el Dr. Alberto Gallinal Heber, este proyecto apuntó inicialmente a atender una demanda insatisfecha de los sectores populares vinculados a la producción del campo. La creación de la

Comisión Honoraria para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre es un hito institucional también en lo que refiere al derecho a la vivienda en Uruguay y complementaria a la Ley de Vivienda. Debido a su contexto social y político de gestación, MEVIR nació imbuida de una cierta visión paternalista, pese a lo cual, junto a los nuevos instrumentos de la Ley de Vivienda, concebida desde una mirada que reflexionaba críticamente sobre el orden establecido y en cierto modo lo cuestionaba, sumaron aportes y a su modo se complementaron, aportando a desde diferentes lugares las visiones de que abogaban por ampliar y asegurar el ejercicio de derechos, particularmente a aquellas familias y grupos sociales más vulnerables y vulnerados.

Han pasado ya mucho más de 50 años y más de 30.000 soluciones de vivienda entregadas, y MEVIR es hoy una institución sólida que integra de pleno derecho el Sistema Público de Vivienda y es para el Ministerio no solamente un instituto especializado con una larga trayectoria, sino también una institución potente, brazo ejecutor indispensable para llegar con la política a todas aquellas pequeñas localidades y hasta los rincones más alejados de territorio nacional, con infraestructura y viviendas de calidad, con una clara apuesta a la inclusión y a la integración social, fomentando el trabajo colectivo, el compromiso y el esfuerzo de las familias, y el empoderamiento de los participantes. Desde su rol específico, contribuye de manera fundamental a la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural.

Dado que la política de vivienda y hábitat es una política social, es un compromiso del Mvtoma impulsar la construcción no solamente de casas, sino principalmente de comunidades integradas y solidarias que permitan el ejercicio pleno de derechos, y en todo el país. Para lograrlo, necesitamos a los vecinos y vecinas organizados, informados, participando, eligiendo y trabajando colectivamente por un futuro mejor. En ese mismo camino, MEVIR trabaja con las familias y para las familias, apuntando no solamente a resolver demandas particula-

res sino principalmente a construir proyectos colectivos, fortaleciendo las comunidades y los espacios locales desde una perspectiva de desarrollo que trasciende a la vivienda.

Como se señaló más arriba, en el Plan Quinquenal 2015-2019 nos fijamos no solamente objetivos y propuestas que profundizan lo ya alcanzado en períodos anteriores sino además metas cuantificables. Sobre estas metas cuantitativas, culminando el actual mandato, podemos decir que se han alcanzado y superado en diversos programas.

Además importan los logros cualitativos, dado que se integró en las intervenciones los principales ejes de la política nacional: presencia territorial; articulación interinstitucional; impulso a la innovación y el cambio tecnológico (nuevas tipologías y formas de asociación de las unidades de vivienda, nuevas inserciones urbanas y territoriales, mejoras de infraestructura y acondicionamiento, incorporación de sistemas constructivos no tradicionales, entre otras mejoras); mejora de la gestión interna con compromisos de gestión cada vez más exigentes y de la planificación a través de los planes integrales de proyectos locales y un dispositivo de evaluación y monitoreo cada vez más eficaz; fortalecimiento de la perspectiva de género y del enfoque de derechos y alineamiento con las políticas de subsidios hoy consagradas por Ley.

El eje central a partir del cual se articulan todas las políticas del Mvtoma es la promoción de la calidad de vida sostenible. Con este horizonte hemos armonizado la planificación y las acciones de todas nuestras direcciones nacionales: como consecuencia de ello, por primera vez en nuestro país, la política pública ha abordado de forma integrada y transversal la vivienda, el territorio, el ambiente, el agua y el cambio climático.

En ese esfuerzo, MEVIR ha sido y es un actor indispensable, porque su acción en el mundo rural y en las pequeñas localidades que se vinculan a él se plasma también en interven-

ciones que fortalecen la identidad local, desarrollan proyectos comunitarios, garantizan derechos tan fundamentales como el acceso al agua potable o una mejora en la calidad de los servicios de salud y la convivencia y también apuntan a la permanencia en una solución de vivienda adecuada y de calidad. Necesitamos del aporte comprometido de estas instituciones y de las personas que las impulsan y son sus protagonistas, para que la Política de Vivienda y Hábitat se haga carne en la cotidianidad de la vida social, para que siga adelante con renovados impulsos y amplios consensos porque, como se ha sostenido dicho muchas veces, la vivienda adecuada es la condición necesaria para que las familias puedan salir de las

situaciones de precariedad y necesidad en la que muchas de ellas viven, pero ciertamente no es la solución a todo. Es necesario que se articule con acciones integrales en materia de salud, educación y trabajo, en el marco de proyectos de desarrollo.

Para quienes llevamos adelante la conducción y la orientación de la Política de Vivienda y Hábitat en este período resulta más que evidente que MEVIR se ha instalado como una institución clave del sistema, referencia central en el mundo rural y en las localidades directamente vinculadas a él, que recibe por ello un merecido apoyo, reconocimiento y respaldo de toda la sociedad.

## PRÓLOGO

Cecilia Bianco  
Presidente de MEVIR 2015 - 2020

Durante el año 2015 en el marco del Día de la Vivienda Rural, un 17 de mayo, convocamos a los distintos actores con los que nos encontramos y compartimos acciones en el territorio. Fue el comienzo del período de gobierno. El desafío era identificar los cambios generados en los últimos años en el ámbito rural y su impacto en la población. Nos interesaba particularmente reconocer ese impacto en nuestra población objetivo: las familias, trabajadores y pequeños productores, los ciudadanos más pobres del medio rural.

Aquella actividad denominada "48 años de MEVIR: de la soledad absoluta a la necesaria interrelación", pensada para "poner en crisis" nuestro accionar como institución, cumplió su objetivo. Se profundizaron y consolidaron una serie de transformaciones institucionales y la conceptualización de su accionar, en un proceso acumulativo de aprendizajes que comenzaron a gestarse en los años anteriores, específicamente a partir de la definición de su primera Misión (2009).

Tal vez, lo principal de esas reflexiones fue el reconocimiento que la vivienda, si bien mejora sustancialmente la calidad de vida de las personas, es insuficiente para salir de la situación de pobreza en otros aspectos. Y en este sentido, la necesidad de trabajar en conjunto con otros organismos públicos y organizaciones sociales se transformó en algo impostergable.

Esta publicación repasa el camino recorrido en este quinquenio y presenta la elaboración conceptual en que se apoyan estas transformaciones así como también, las actividades llevadas a cabo que materializan las mismas

De este modo, presentamos un primer capítulo vinculado al contexto en el que actúa MEVIR, sus definiciones e indicadores y los cambios producidos en el pasado reciente. La nueva metodología de intervención como respuesta a la realidad de la nueva ruralidad. En particular, el abordaje a la pobreza extrema y los asentamientos irregulares rurales con la presentación de algunos casos.

Seguidamente se aborda un capítulo referido a la coordinación y cooperación con las demás instituciones, exponiendo las diversas modalidades de actuación integral y convenios específicos. Las transformaciones y el fortalecimiento institucional, la organización del trabajo y sus procesos, los sistemas y soportes de la organización para sostener y desarrollar los objetivos planteados.

Finalmente, los resultados del Quinquenio, expresado no solo en unidades entregadas, sino también en los aspectos que hacen a la calidad e integralidad de la intervención en sus aspectos sociales: a qué tipo de familias llegamos, cómo es su composición, ingresos, acceso a la cobertura de otras políticas sociales, así como el impacto local de la presencia de MEVIR en un territorio dado, y la ejecución de los recursos económicos otorgados para su cumplimiento.

El rumbo de las acciones de MEVIR en el Quinquenio, materializado en una metodología de trabajo basada en esto que hemos dado en llamar "Planes Integrales de Proyectos Locales", fue trazado por los lineamientos estratégicos definidos por la dirección política de la Institución en estos cinco años.

Estos lineamientos son el resultado de un proceso reflexivo sobre una realidad que nos interpela y nos obliga a buscar nuevas respuestas para nuevas realidades, con el objetivo de hacer posible el ejercicio del derecho al acceso a mejores condiciones de vida para la población rural más pobre.

Ya no resulta suficiente el acceso a una vivienda para mejorar las condiciones de vida de éstos, nuestros ciudadanos más cascoteados. Es necesario, no solo que sea una vivienda de calidad, con todos los servicios básicos, con energía eléctrica y un saneamiento adecuado y sostenible, sino también que se integre en un espacio territorial, a una vida en comunidad en la cual las personas tengan la oportunidad de interactuar satisfactoriamente y desarrollarse.

La posibilidad de acceder a los mejores servicios de salud, educativos, culturales, deportivos, de seguridad pública, la posibilidad de participación y organización social y comunitaria. La oportunidad de tener más posibilidades, sociales, laborales. El ejercicio de los derechos ciudadanos en pleno. En zonas rurales o en localidades con buenos accesos y conectividad, es decir con buenos caminos, servicios de transporte y comunicación. En la que todos los vecinos se sientan parte de su pueblo, de su zona, con su identidad, su historia, su cultura y el usufructo de los derechos y obligaciones que rigen la vida en comunidades. Esto es para nosotros más que la construcción de una casa, de un lugar para vivir.

Hemos transitado ese rumbo con la convicción que es el acertado para llegar al cumplimiento de nuestra Misión: Trabajar para asegurar que la población rural, prioritariamente la que se encuentra en estado de vulnerabilidad, pueda ejercer su Derecho a la vivienda de calidad, haciendo un adecuado uso de los recursos destinados por la sociedad, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental, territorial).

Es un camino iniciado en el que ciertamente han quedado cosas por hacer: incluir a los ho-

gares y familias que todavía no tienen acceso a la energía eléctrica o al saneamiento adecuado. No hemos llegado aún a todas las familias que viven en asentamientos irregulares rurales, aquellos "rancheríos" que inspiraron al impulsor Dr. Alberto Gallinal.

Seguramente quedan por regularizar muchas situaciones de las viviendas MEVIR en pequeñas localidades de nuestro país profundo, continuar incluyendo a aquellos que no tienen la capacidad o posibilidad del trabajo que requiere la ayuda mutua o autoconstrucción. Queda encarar el desafío, no solo para MEVIR, por cierto, de asegurar mejores condiciones de vida a ciudadanos que viven en pequeñas comunidades aisladas con escasos servicios y oportunidades. Y en otros aspectos, como continuar mejorando la ecuación de eficiencia en el uso de los recursos para la materialidad de las viviendas y servicios e incorporar innovaciones tecnológicas. Entre otros, son algunos de los pendientes.

En el capítulo que cierra esta publicación, titulado "Claves para la equidad: interinstitucionalidad, integralidad, inclusión", quedan planteados los desafíos sobre los que entendemos su debate resulta fundamental para definir qué política de vivienda rural se requiere en los próximos años. Cómo continuar avanzando en facilitar el acceso al derecho a la vivienda de la población más pobre del medio rural, en la construcción de un hábitat de mejor calidad en su más amplio sentido.

Finalmente expresamos nuestro agradecimiento

A mis compañeros de la Dirección de MEVIR en estos cinco años, quienes conformaron la Comisión Nacional Honoraria de MEVIR, por su dedicación, sus aportes, su convicción de que otra realidad es posible para las familias de nuestro Uruguay rural :

Enrique Barone, Daniel Ponce de León, Claire Hounie, Marina Lombardi, Cristina Olivera, Gonzalo Zorrilla de San Martín, Carlos Vera, Juan Carlos Arbío, Leonardo Rey, Mauricio Delgado,

Teresa Buroni, Fernanda Ventós, Jorge Bertullo y especialmente a Gonzalo Balarini.

A la Dirección de las Instituciones y organismos públicos en las personas de sus autoridades, que trabajaron junto a MEVIR en estos años, con la certeza de que el esfuerzo por la coordinación y cooperación redundó en una mejor atención a las personas y familias y una utilización más eficiente de los recursos que la sociedad dispuso para nuestra administración.

A los trabajadores de MEVIR que se apropiaron de la idea de que la transformación es posible y

llevan adelante los cambios que implica el proyecto de construcción social en el territorio.

Al equipo de la Unidad de Evaluación, Monitoreo, Acompañamiento e Investigación de MEVIR (UEMAI) que compiló esta Memoria, por su trabajo profesional y su compromiso permanente.

Y finalmente, a las familias participantes, razón de ser de nuestra organización y que nos muestran día a día su realidad, nos cuestionan, exigen, demandan y nos provocan el mejorar las respuestas que la sociedad organizada se da en la construcción colectiva de su lugar para vivir.



# 01

## CAPÍTULO

### CONTEXTO EN EL QUE ACTÚA MEVIR

- > 01.1 POBLACIÓN RURAL
- > 01.2 PRODUCTORES Y ASALARIADOS RURALES
- > 01.3 POBREZA Y DÉFICIT HABITACIONAL
- > 01.4 ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO
- > 01.5 SECTOR AGROPECUARIO Y MERCADO DE LA TIERRA
- > 01.6 EL ACCESO A LA TECNOLOGÍA: UN EJEMPLO DEL CAMBIO CULTURAL

## 1.1 POBLACIÓN RURAL

De acuerdo a la definición asumida por MEVIR, se considera población rural a la población que reside en localidades menores de 5000 habitantes y áreas dispersas.

La población rural dispersa era en el año 2011 de 175.614 personas (5,3% de la población total), habiendo disminuido un 53% respecto al año 1985.

Si a la población rural dispersa se suman aquellas personas que residen en localidades de hasta 5000 habitantes, se tiene una cifra de 516.151, manteniéndose la tendencia decreciente, pero en menor medida (-23%). Esto se explica porque la población en localidades menores ha aumentado en los últimos años (+15%).

Población rural ampliada (Instituto Nacional de Estadística). Total país. 1985, 1996 y 2011						
Año	1985		1996		2011	
Estrato	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Población dispersa	374.154	12,7	291.686	9,2	175.614	5,3
Localidades de menos de 2000 habitantes	156.212	5,3	160.713	5,1	184.635	5,6
Localidades de 2000 a 5000 habitantes	138.756	4,7	154.416	4,9	155.902	4,7
Total rural ampliado	669.122	23	606.815	19	516.151	16

Fuente: Cardelliac, Mascheroni, Vitelli (2016)

La **población rural** entonces (tomando la definición ampliada), **representa el 16% de la población total**.

Estos datos refieren al año 2011, y no se cuenta con datos actualizados al día hoy. La variabilidad entre censos es posible que continúe, siendo la movilidad de la población una característica del país, fundamentalmente, hacia las ciudades y localidades más grandes. A modo de ejemplo, en el área rural dispersa el 27% de la población tenía en el año 2011 menos de 3 años de antigüedad de residencia en el lugar, mientras que a nivel nacional ese porcentaje era del 15%.

Si se analiza la estructura etaria de la población rural, se visualiza un progresivo envejecimiento (tendencia también observada a nivel urbano). Así, **mientras que en el año 1975 había 2,4 menores de 15 años por cada adulto mayor de 60, en el año 2011 la relación es de apenas 1,3**.

Recambio de la estructura por edades, según año censal			
Censo	Menores de 15 años	60 años y más	Índice de recambio de la estructura por edades (menores de 15 años / mayores de 60)
1975	29,3%	12,4%	2,4
1985	28,1%	14,2%	2,0
1996	26,9%	16,0%	1,7
2004	26,0%	16,2%	1,6
2011	23,4%	17,8%	1,3

Fuente: MEVIR, UEMAI. (2017) "Algunos indicadores que reflejan las principales tendencias del contexto".

La composición de los hogares también muestra cambios en las últimas décadas. Mientras que los hogares nucleares con hijos se mantienen estables, los nucleares sin hijos aumentan su participación en el total. Asimismo, se observa una notoria disminución en el porcentaje de hogares compuestos o extendidos, pasando de 37% a 15% en 35 años, al tiempo que los hogares unipersonales se duplican en este período y los monoparentales aumentan su participación, de 6% a 9%. En definitiva, se encuentra en el medio rural, una estructura de hogares caracterizada aún por una mayoría de hogares nucleares con hijos, pero con un incremento considerable de hogares unipersonales, nucleares sin hijos y monoparentales. Reflejo de esto, es la disminución en el tamaño promedio del hogar, siendo en el año 2011 de 2,78, mientras que era 3,86 en 1975.

## 1.2 PRODUCTORES Y ASALARIADOS RURALES

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca<sup>1</sup> define a los productores familiares como: "personas físicas que con o sin la ayuda de otros gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra; estas personas, en conjunto con su familia, deben cumplir los siguientes requisitos en forma simultánea<sup>2</sup>:

- > realizar la explotación con la contratación de, como máximo, dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales no familiares (500 al año);
- > explotar en total hasta 500 has (Coneat 100) bajo cualquier forma de tenencia;
- > residir en la explotación o a una distancia menor a 50 kms de la misma;
- > ingresos familiares nominales extraprediales que sean inferiores o iguales a 14 BPC (Bases de Prestación Contributiva) de promedio mensual.

Del total de explotaciones agropecuarias registradas en el Censo General Agropecuario (CGA) 2011, 285 corresponden a productores familiares (56%). Los mismos, ocupan el 14% de la superficie total, con un promedio de 89 hás por explotación.

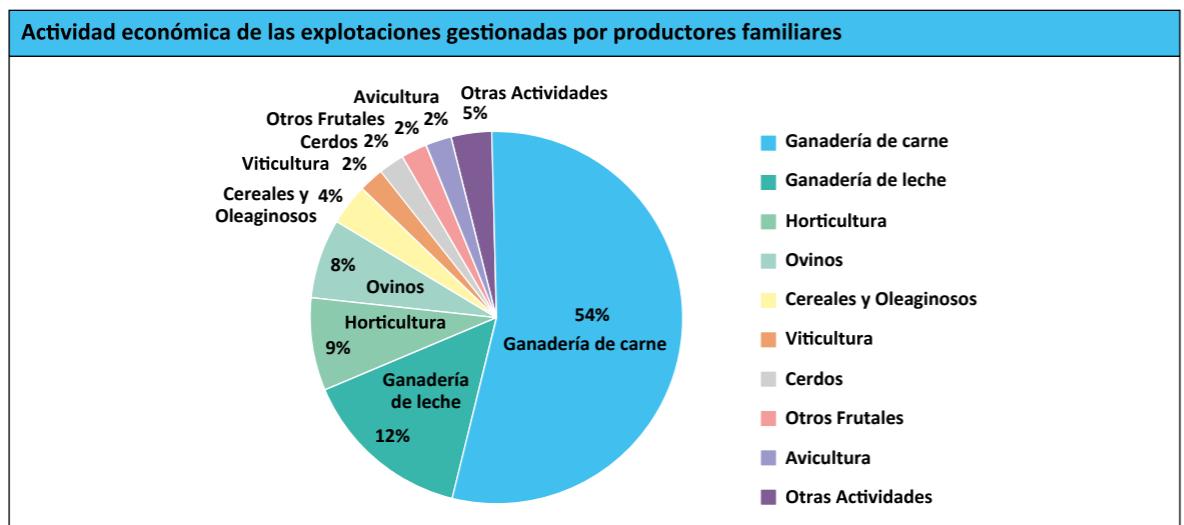
Explotaciones de Productores Agropecuarios totales y Productos Agropecuarios familiares			Superficie de explotaciones de Productos Agropecuarios totales y familiares
	Productores agropecuarios totales	Productores agropecuarios familiares	
Cantidad de explotaciones	44.781	25.285	
Área ocupada (há)	16.357.298	2.252.506	
Superficie media (há)	365	89	

Fuente: MGAP, DGDR

A su vez, se encuentra que la **mayoría de los productores familiares tienen como principal rubro de producción la ganadería de carne (54%)**, mientras que la ganadería de leche se presenta en el 12% de los casos, la horticultura en el 9% y la producción de ovinos en el 8%.

<sup>1</sup> Resolución MGAP 219 Y 387/14.

<sup>2</sup> Se definen, además, las siguientes excepciones: productores hortícolas o frutícolas o vitícolas (como producción principal declarada) pueden contratar un equivalente hasta 1.250 jornales zafrales anuales; productores apícolas (como producción declarada) pueden tener hasta 1.000 colmenas (no operando el ítem de superficie y residencia).



Fuente: MGAP, DGDR

Si se comparan los datos del CGA 2000 con 2011, se tiene que la cantidad de explotaciones agropecuarias disminuyeron un 22%, aumentando su superficie promedio, tanto para el total de las explotaciones como para las explotaciones familiares.

En cuanto a las **explotaciones familiares, disminuyeron tanto en cantidad, como en superficie ocupada**, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cantidad, Área y Superficie media de explotaciones totales y familiares. 2000 y 2011		
	CGA 2000	CGA 2011
Cantidad de explotaciones agropecuarias	57.131	44.781
<b>Cantidad de explotaciones agropecuarias familiares</b>	32.692	25.285
Área ocupada (ha)	16.419.683	16.357.298
<b>Área ocupada (ha) explotaciones familiares</b>	2.522.850	2.252.506
Superficie media (ha)	287	365
<b>Superficie media (ha) explotaciones familiares</b>	77	89

Fuente: MGAP, DGDR

Además del Censo Agropecuario, se puede obtener información sobre los productores familiares a partir del Registro de Productores del MGAP<sup>3</sup>. En el año 2014 se contaba con 22.858 registros de productores familiares, alcanzando un 90% de la cobertura. Como se corresponde un registro por explotación pero ésta puede contar con más de un productor, se alcanza un total de **27.465 productores familiares registrados**.

De los mismos, **36% eran mujeres y 64% hombres**. Se planteó que la participación de las mujeres en el agro en carácter de productora está subestimada, en tanto muchas veces no se identifican (lo cual se corresponde en los registros) como productoras sino como "colaboradoras" de la actividad llevada adelante por el hombre, aunque la dedicación horaria sea similar o mayor. Por otro lado, se tiene que un 39% de los productores se encuentra en el rango que va de los 31 a 50 años de edad, mientras que otro 39% se ubica entre 51 y 65, siendo la **edad promedio 50 años**. Finalmente, en términos geográficos, Canelones es el departamento con mayor número de productores registrados, alcanzando el 23,8% del total.

<sup>3</sup> "El mismo es un Registro Administrativo que se utiliza con el objetivo principal de identificar personas (que cumplen condiciones de Productor Familiar) para aplicar políticas diferenciadas". El registro es voluntario y gratuito, pero obligatorio para acceder a ciertas políticas públicas. MGAP, DGDR.

Otra población del medio rural, relevante al objeto de estudio, son los **asalariados del sector agropecuario**: trabajadores nucleados en las actividades del arroz, agricultura de secano, lechería y ganadería, viñedos, fruticultura, horticultura, criadores de aves, suinos, apicultura y actividad forestal.

En cuanto a los niveles salariales, a partir de la negociación salarial del año 2006, los trabajadores del sector alcanzaron aumentos considerables, por encima de la inflación en todo el período (Variación real 2006-2015: 87% peón común, 85% especializado, 88% capataz; Variación real acumulada anual: 6% peón común, 6% especializado, 7% capataz)<sup>4</sup>.

Sin embargo, más allá de las mejoras señaladas anteriormente, las condiciones de vida de los asalariados agropecuarios "presentan una desventaja relativa en relación con la capacidad del resto de los asalariados/as de beneficiarse efectivamente de los avances que se han registrado en el plano formal, tanto en lo que hace a los derechos laborales como a la noción más amplia de ciudadanía social"<sup>5</sup>.

Incidencia de la pobreza según tipo de asalariados 2006 y 2011 (Línea de Pobreza, LP)				
Tipo de asalariados	2006 (%)	2011 (%)	Diferencia (%)	Variación (%)
Privados no rurales	26,1	7,5	-18,6	-71,2
Asalariados Rurales	34,7	10,6	-24,1	-69,5
Ganadería	38,6	7,1	-31,5	-81,7
Cultivo de cereales hortalizas y legumbres	39,2	12,7	-26,5	-67,6
Granja, citricultura y animales pequeños	42,2	13,4	-28,8	-68,3
Silvicultura	48,9	17,7	-31,2	-63,9

Fuente: Cardeillac et al (2013)

Si bien la pobreza medida por ingresos ha disminuido a partir del año 2006, los asalariados rurales no han sido quienes presentan la mayor disminución. De los diferentes grupos, los asalariados de la silvicultura son quienes presentan las peores condiciones. Cabe mencionar, que los asalariados de la ganadería habitan en general en el área rural dispersa, donde se utiliza para la medición una línea de pobreza menor que para las áreas urbanas, lo cual puede explicar la aparente mejor situación relativa. Si se consideran las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), también se encuentra que los **asalariados rurales están en peor situación** respecto al resto de los asalariados privados.

Otros indicadores que dejan de manifiesto la desigualdad entre trabajadores rurales y no rurales refieren al acceso a la protección social y al seguro de desempleo (a modo de ejemplo, el subregistro en la seguridad social alcanza un 15% de los asalariados rurales, mientras que en los no rurales dicho porcentaje no llega al 10%)

En definitiva, "si bien existen problemáticas derivadas de la situación de dispersión en el territorio, también existe un conjunto de obstáculos a la inclusión social que derivan de la inserción de los asalariados en los procesos productivos del sector agropecuario, más allá de cual sea su ámbito de residencia".

<sup>4</sup> MGAP, OPYPA (2016) "Anuario OPYPA 2016".

<sup>5</sup> Cardeillac et al (2013), "Asalariados rurales, excepcionalidad y exclusión: un aporte para la superación de barreras a la inclusión social en Uruguay".

<sup>6</sup> Cardeillac et al (2013), Ob. Cit.

<sup>7</sup> Cardeillac et al (2013), Ob. Cit.

## 1.3 POBREZA Y DÉFICIT HABITACIONAL

Del total de los hogares que viven en el Área Rural dispersa, un 1,8% se encuentra en situación de pobreza, medida según ingresos. Este porcentaje es significativamente inferior al del año 2008 (8,5%), en consonancia con la evolución que ha tenido la pobreza a nivel de todo el país.

A su vez, en lo referido a la población que vive en localidades menores a 5.000 habitantes se tiene que el 4,6% de los hogares se encuentra bajo la línea de pobreza, habiéndose reducido también notoriamente respecto al año 2008 (cuando la cifra era de 23,7%)<sup>8</sup>.

Incidencia de la Pobreza (LP) en Hogares por Área Geográfica según años seleccionados			
	Localidades menos de 5000 habitantes	Zonas Rurales	TOTAL PAÍS
2008	23,7	8,5	17,4
2013	8,5	2,4	7,8
2018	4,6	1,8	5,3

Fuente: INE, ECH

Índice de Gini por Área Geográfica, según años seleccionados			
	Localidades menos de 5000 habitantes	Zonas Rurales	TOTAL PAÍS
2008	0,377	0,383	0,439
2013	0,329	0,322	0,384
2018	0,329	0,293	0,380

Fuente: INE, ECH

En cuanto a las condiciones de vivienda en el medio rural, se cuenta con información procesada a partir del Censo 2011 (INE) referida al Déficit habitacional rural. El mismo se define como “el conjunto de las carencias o necesidades habitacionales insatisfechas de una población. El déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al parque existente para absorber las necesidades acumuladas (...). En suma se trata de estimar las nuevas unidades necesarias para que exista una relación uno a uno entre viviendas adecuadas y familias que necesitan alojamiento”<sup>10</sup>.

“El déficit cualitativo se refiere a las viviendas particulares que deben ser mejoradas en sus atributos de materialidad, servicios y/o espacio (...), atañe a viviendas que pueden alcanzar un estándar plenamente satisfactorio al ser mejoradas mediante reparaciones, cambios de materiales, ampliaciones de superficie, conexión a servicios de agua potable y alcantarillado”<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> A pesar de la disminución de la pobreza en las áreas rurales, aún existe población en situación de extrema vulnerabilidad/vulnerabilidad social, en contextos de aislamiento y carencia de servicios, entre otras problemáticas.

<sup>9</sup> El índice de Gini toma valores entre 0 y 1, donde el 0 se corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y el 1 la perfecta desigualdad (1 sola persona concentra la totalidad de los ingresos). A modo de referencia se menciona que para el año 2011 Sudáfrica presentaba un Gini de 0,650 mientras que la cifra para Eslovenia era de 0,249.

<sup>10</sup> MEVIR. “Aproximación al Déficit Habitacional Rural” (2014) (Definición tomada de CELADE y Arriagada, Lugo).

<sup>11</sup> MEVIR. “Aproximación al Déficit Habitacional Rural” (2014) (Definición tomada de CELADE y Arriagada, Lugo).

Déficit habitacional cuantitativo rural, según componente	
Tipo de Déficit	Cantidad de Hogares
A. Viviendas con problemas de materialidad	5.522
B. Ocupantes sin permiso del propietario	2.483
C. Más de 1 hogar en la misma vivienda	2.789
<b>DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO (Hogares con al menos una de las características A, B o C)</b>	<b>9.638</b>

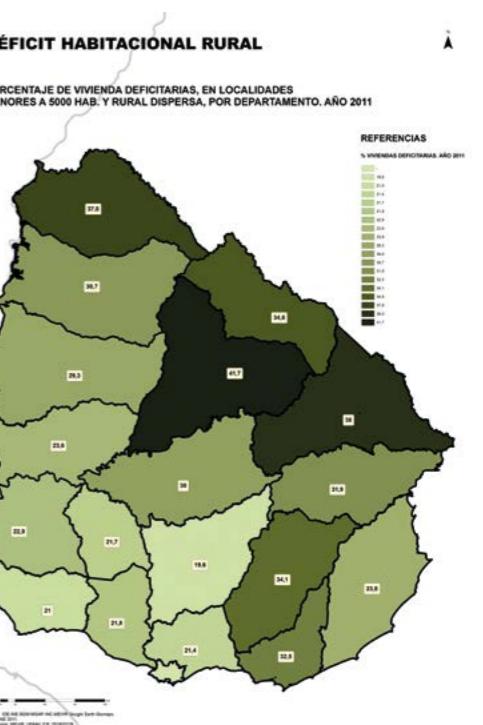
De esta manera, se observa que **sería necesario construir 9.638 viviendas nuevas** para abatir el déficit rural cuantitativo.

Por otro lado se calculó el déficit cualitativo (considerando los hogares que no presentan déficit cuantitativo y sí cuentan con algunas de las siguientes necesidades básicas insatisfechas). Del siguiente cuadro surge que **existen 36.069 hogares que habitan en viviendas que deberían ser refaccionadas** (reparadas, ampliadas, abastecidas de servicios).

Por lo tanto, se tiene que en el año 2011, el **déficit habitacional rural total ascendía a 45.707 hogares, un 26% del total de hogares particulares rurales**. El déficit cualitativo cuadriplica al déficit cuantitativo (21% contra 5%).

Déficit habitacional cuantitativo rural, según componente	
Necesidades Básicas insatisfechas	Cantidad de Hogares
Espacio habitable (hacinamiento)	8.559
Energía eléctrica: acceso	3.466
Espacio apropiado para cocinar	17.035
Servicio Higiénico: acceso y calidad	8.067
Agua potable: origen y llegada al agua de la vivienda	19.043
<b>DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO (Hogares con al menos una NBI)</b>	<b>36.069</b>

Fuente: MEVIR. “Aproximación al Déficit Habitacional Rural” (2014)



A nivel geográfico, se observa que son los departamentos del noreste quienes presentan mayores porcentajes de hogares con déficit habitacional, si bien en términos absolutos es Canelones quien presenta las mayores carencias en los hogares rurales.

<sup>12</sup> Para la medición de la materialidad se considera, según el Censo, materiales predominantes en la vivienda: piso, pared, techo; asumiendo que los que presentan materiales vivianos en al menos dos de las tres categorías, tienen problemas de materialidad (el Censo no releva estado de conservación).

## 1.4 ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPEÑO

Las tasas de actividad, empleo y desempleo nos muestran el comportamiento de las personas y las empresas en el mercado de trabajo, en este caso, en el área rural.

Del total de la población empleada, que vive en localidades pequeñas y área rural dispersa, el **35% trabaja en el sector primario** (producción agropecuaria, forestación, pesca, explotación de minas y canteras), un 12,5% ocupa puestos vinculados al comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas, y un 9,5% se emplea en la industria manufacturera<sup>13</sup>.

Al igual que a nivel nacional, donde las **tasas de actividad, empleo y desempleo habían tenido una evolución favorable hasta el año 2014, en las pequeñas localidades y área rural dispersa se comienza a revertir la tendencia**.

Tasa de actividad, empleo y desempleo por Área geográfica y sexo según años seleccionados							
	TOTAL PAÍS		LOCALIDADES PEQUEÑAS Y ÁREA RURAL DISPERSA				
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
Tasa de Actividad	2008	62,7	73,3	53,6	61,8	76,8	46,9
	2013	63,6	73,9	54,4	62,8	76,3	49,3
	2018	62,4	70,7	54,9	60,5	72,1	48,6
Tasa de Empleo	2008	57,7	69,2	47,8	58,2	74,5	42,0
	2013	59,5	70,2	50,0	59,7	74,0	45,4
	2018	57,2	65,8	49,4	56,4	68,9	43,7
Tasa de desempleo	2008	8,0	5,0	10,8	5,9	3,0	10,5
	2013	6,5	5,0	8,2	4,9	3,0	7,9
	2018	8,3	6,9	10,1	6,7	4,5	10,2

Fuente: INE, ECH

Del cuadro precedente surge que los niveles de actividad y empleo son similares si se observa a nivel nacional o área rural y pequeñas localidades. La tasa de desempleo, por su parte, es menor en estas zonas, en todos los años, no obstante lo cual, la calidad del empleo (aproximada por los datos sobre el no registro a la Seguridad Social) parece ser peor. En las localidades menores de 5000 habitantes y área rural dispersa la tasa de empleo es de 56,4% para el año 2018, pero dentro del total de empleados, un **32,2% declara no tener derecho a jubilación en el trabajo. Esta cifra es notoriamente mayor que a nivel nacional (24,6%)**<sup>14</sup>.

Si se analizan los datos teniendo en cuenta el sexo, se encuentran diferencias considerables según área geográfica. Por un lado, se tiene que las tasas de actividad y empleo femeninas son menores en el área rural ampliada. Mientras el **54,9% de las mujeres en todo el país están empleadas o buscando empleo, en el área rural y pequeñas localidades este porcentaje es de 48,6**, y si bien a nivel nacional el 49,4% de las mujeres dispuestas a trabajar se encuentra empleada, en el área rural ampliada esta cifra no alcanza el 44%.

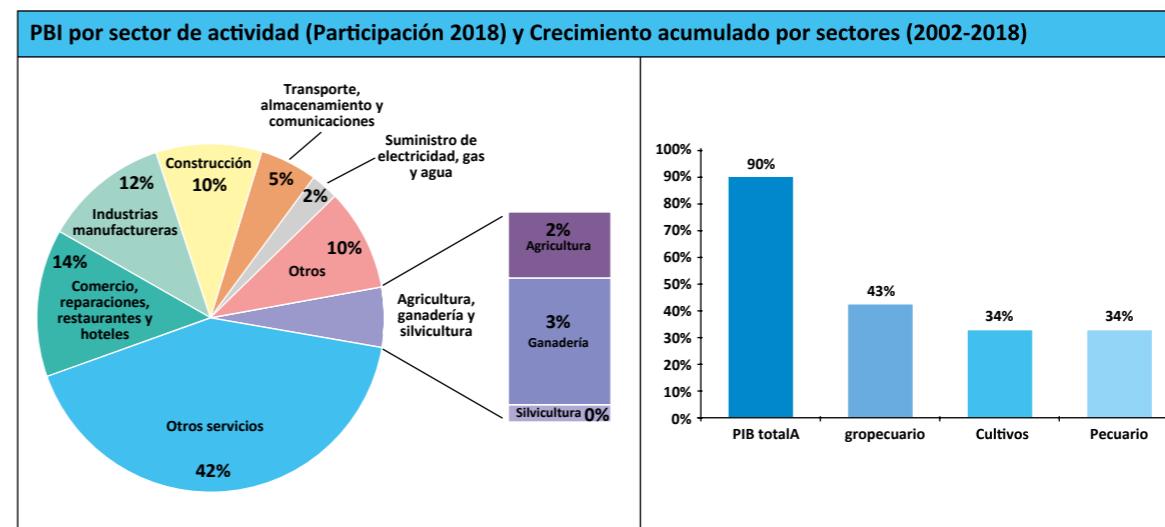
Por otro lado, si bien se mantiene la brecha entre hombres y mujeres a nivel nacional (las tasas de actividad y empleo masculina son mayores, mientras que la tasa de desempleo menor), en el área rural ampliada la brecha es aún más pronunciada. En el año 2018 la **tasa de desempleo femenina que duplica la tasa de desempleo masculina en el área rural**, mientras que a nivel nacional, dicha proporción no llega a 1,5.

<sup>13</sup> Datos del INE, ECH (2018).

## 1.5 SECTOR AGROPECUARIO Y MERCADO DE LA TIERRA

El sector primario en el Uruguay representa el 6% del Producto Bruto Interno (PBI), a su vez, gran parte de la industria manufacturera está vinculada a este sector, denominándose “agro industrias” y alcanzando otro 5% del PBI, lo cual lleva al **sector agro industrial a un 11%** y empleando el 14% del total de personal ocupado en todo el país<sup>15</sup>.

A su vez, este sector cuenta con **importantes encadenamientos con otros sectores**, lo cual genera más puestos de trabajo y aumento del producto. Así, sectores como “Construcción”, “Transporte, almacenamiento y comunicaciones” también se encuentran fuertemente asociados al desarrollo del sector agropecuario y agro industrial nacional<sup>16</sup>.



Fuente: Uruguay XXI (2019) en base a BCU

En la última década el sector agroindustrial mostró un **fuerte crecimiento**, destacándose el dinamismo del sector agrícola, liderado por el cultivo y exportación de soja. No obstante ello, en el año 2018 el principal producto dentro de las exportaciones agroindustriales fue la carne bovina, seguido por celulosa y productos lácteos.

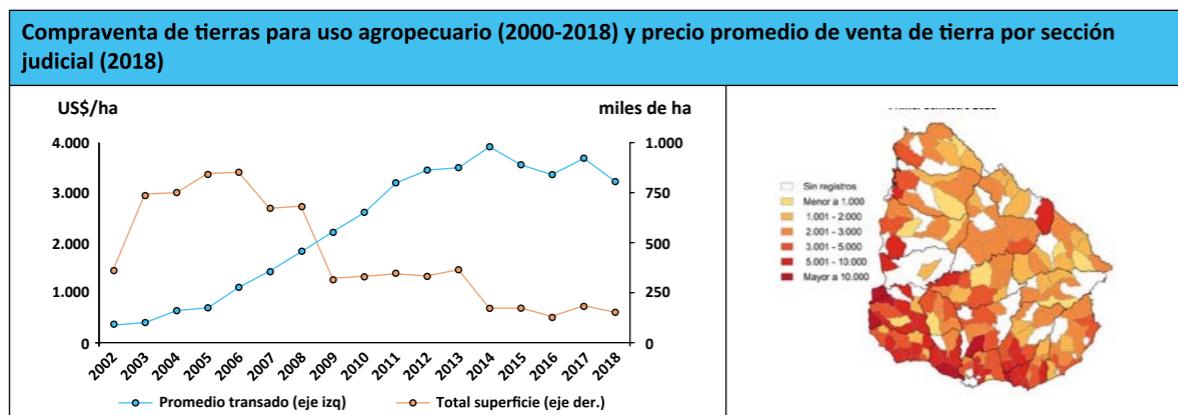
En cuanto a **mercados de destino**, ha disminuido la dependencia regional pasando a una estructura de exportaciones con diversidad de países compradores de commodities. En primer lugar se encuentra China (32% de las ventas agroindustriales), luego Brasil (9%) y Países Bajos (8%).

La expansión agrícola mencionada se dio de la mano de un uso intensivo de capital, elevados niveles de inversión e incorporación de tecnología (lo cual demanda trabajadores más calificados), y un nuevo modelo de gestión, asociado en general, a empresas extranjeras arrendatarias de la tierra. La necesidad de un uso más eficiente del recurso tierra, derivó en una competencia por el acceso al suelo, observándose un sostenido crecimiento del precio del mismo, con notorias diferencias entre regiones.

<sup>14</sup> Datos del INE, ECH.

<sup>15</sup> Datos 2018. Uruguay XXI, (2019) Sector Agro negocios.

<sup>16</sup> Uruguay XXI, (2019) Sector Agro negocios.



Fuente: Uruguay XXI (2019) en base a MGAP, (DIEA, DGR).

**En el año 2014 se alcanzó el máximo valor promedio de US\$3.934 por hectárea, diez veces mayor que el valor transado en el año 2002 (US\$385). En el año 2018, este valor fue de US\$3.257 por hectárea.** Similar comportamiento presentó el precio promedio del arrendamiento de tierras, pasando a US\$24 por hectárea por año en 2002, a US\$174 en 2014 (siete veces mayor), siendo actualmente de US\$ 109.

El elevado precio de la tierra contribuye a una mayor concentración de tal recurso en pocas manos. A partir de los datos del Censo General Agropecuario 2011 (CGA) surge otro indicador relevante, y es el referido a la concentración de la tierra. De esta manera, se observa que el 9,4% de las explotaciones (aquellas mayores a 1.000 hectáreas) concentran el 61,4% de la superficie. En el otro extremo, las explotaciones menores a 100 hectáreas, que representan el 55% del total de explotaciones, solamente ocupan el 4,6% de la superficie.

Es interesante observar la **reducción de la brecha entre el medio rural y las ciudades de más de 5.000 habitantes** (incluido Montevideo) en los últimos años.

Mientras que en 2009 quienes utilizaban internet en localidades mayores de 5.000 habitantes y Montevideo duplicaba a los usuarios del medio rural (4 de cada 10 vs. 2 de cada 10), en el año 2016 la diferencia es mínima (7 de cada 10 vs. 6 de cada diez).

Vinculado también a las comunicaciones, pero específicamente en el tema transporte, cabe mencionar un cambio adoptado ya desde hace varios años en el medio rural, y que ha modificado la concepción de "distancia-tiempo" en el medio rural: el uso de la motocicleta, facilitando, entre otras cosas, el transporte entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo. Según datos de la ECH 2016, el 53% de los hogares rurales cuenta con motocicleta.

Ahora bien, ¿qué importancia tiene esta información a la hora de analizar la situación de la población rural?

En definitiva, se asume que **las tecnologías de la comunicación podrían colaborar en la ampliación de las oportunidades de las familias** (laborales, educativas, de participación ciudadana), democratizando el acceso al conocimiento, a la información en general, y reduciendo, al menos en parte, las desigualdades derivadas de habitar en contextos desfavorables.

## 1.6 EL ACCESO A LA TECNOLOGÍA: UN EJEMPLO DEL CAMBIO CULTURAL

Los cambios en la conformación de la población, el ámbito productivo y el mundo laboral, tienen su correlación en los cambios en la cultura rural, siendo causa y consecuencia, unos de otros.

Entre los cambios culturales relevantes, se destaca el **uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)**, el cual es cada vez mayor en el medio rural.

Una de cada dos personas mayores de 5 años residentes en áreas rurales dispersas o en localidades menores a 5.000 habitantes utilizan PC, y 8 de cada 10 tiene celular.

Asimismo, 6 de cada diez habitantes con esas características utiliza internet, según datos extraídos de la Encuesta Continua de Hogares 2016, mientras que en el año 2009 la cifra apenas superaba los 2 habitantes. Del mismo modo, en el año 2009 solamente el 35% de los usuarios de internet accedía al menos una vez por día, siendo que en el año 2016 dicho porcentaje aumentó al 72%<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> MEVIR, UEMAI. (2017) "Algunos indicadores que reflejan las principales tendencias del contexto".



# 02

## CAPÍTULO

### NUEVA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN

- > **02.1**  
¿CÓMO SURGE LA NUEVA METODOLOGÍA DE  
INTERVENCIÓN?
- > **02.2**  
LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
- > **02.3**  
LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

## 2.1 ¿CÓMO SURGE LA NUEVA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN?

El año 2015 comienza con el cambio de Dirección Política en la Institución, la cual puso especial énfasis en el análisis reflexivo para la planificación del quinquenio.

En ese marco, se realizaron distintas instancias de diagnóstico, discusión e intercambio, tanto a la interna como con participación de otras instituciones.

El análisis de la realidad indicaba que era necesario realizar cambios en la modalidad de intervención en el territorio. Los Planes Integrales de Proyectos Locales (PIPL) surgen a partir de la iniciativa del Cuerpo Directivo, recogiendo los aportes técnicos en una síntesis que contiene las siguientes ideas iniciales.

### a) Nueva ruralidad ¿qué define lo rural?

La definición asumida en términos operativos, es que la población rural es la que vive en el área rural dispersa y en las localidades de menos de 5000 habitantes, independientemente de dónde trabaje esa población, en qué sector de actividad, en qué lugar del territorio. Esta definición es fácilmente comprensible y aplicable, aunque no por ello incuestionable. Si tuviera que responderse de manera intuitiva cuál de las siguientes localidades es urbana y cuál rural, ¿cuál sería la respuesta: 25 de Agosto o Lascano?<sup>18</sup> La primera tiene cerca de 2000 habitantes, la segunda más de 7000.

Este ejemplo apunta a reflexionar sobre lo heterogéneo del territorio y lo complejo de su abordaje. La ruralidad va más allá del tamaño de la localidad. De las áreas amanzanadas o no. Trasciende lo agropecuario, se entrevera en lo social. La población se mueve, y trabaja donde no vive, y al revés<sup>19</sup>. Lo rural está más cerca, pero la posibilidad real de ejercer los derechos básicos, aún se ve lejana para muchos de sus habitantes.

Cada territorio tiene dinámicas propias. Y esas dinámicas van más allá de una localidad en sí misma, aunque la incluyen. Son vínculos de trabajo, de salud, de educación, de comercio, de recreación, etc. Están determinados por la historia local y por la realidad actual, por la existencia de servicios, por los elementos naturales, por el estado de los caminos, etc. El actuar centrados únicamente en una localidad es válido, pero limitante.

*La necesidad de abordar el territorio desde una mirada amplia, que trascienda los límites de la localidad, que intente comprender y actuar sobre un territorio más amplio, teniendo en cuenta sus particularidades, es una de las primeras convicciones que surgen.*

### b) Las familias rurales y la exclusión social

En el medio rural, así como en todo el territorio, se observó una mejora general en la cali-

dad de vida de las familias, y en particular una mejora sustantiva en los niveles de ingreso, reduciéndose los niveles de pobreza e indigencia. No obstante ello, existen familias que aún continúan vulneradas en sus derechos fundamentales, excluidas del sistema, con problemáticas complejas que sólo pueden ser abordadas de manera integral, desde una perspectiva multidisciplinaria y con instrumentos complementarios de distintas instituciones. Otro grupo de familias, que logra insertarse en el mercado laboral, aunque sea informalmente, se mueve de un territorio a otro, dejando en evidencia que la vivienda no es condición suficiente para el arraigo si no existen oportunidades de trabajo que hagan sostenible la permanencia en un determinado lugar<sup>20</sup>. El mercado de trabajo exige cada vez personal más calificado, reduciendo aún más las oportunidades de algunas familias.

Finalmente, el aumento de la cantidad de hogares unipersonales, presencia femenina en la gran mayoría de jefaturas unipersonales, realidades familiares cambiantes, son elementos que contribuyen a pensar que las políticas dirigidas a la “familia tradicional”, deben adecuarse a los nuevos escenarios.

**Generar instrumentos que contemplen las nuevas realidades familiares, con foco en la inclusión de aquellas situaciones de mayor vulneración social, es otro de los planteos que surge con fuerza.**

### c) Necesidades de vivienda vinculadas al déficit cualitativo y el problema de la tierra

Las necesidades vinculadas a vivienda no siempre refieren a una vivienda nueva. Si bien existen viviendas irrecuperables, hogares compartiendo una misma vivienda o en calidad de ocupantes sin permiso (donde sí se considera necesario una vivienda nueva), la mayoría de las carencias vinculadas a vivienda pueden resolverse mediante una mejora de la vivienda actual. La propuesta de mejorar el stock existente, además de un fundamento lógico de recuperar viviendas recuperables, se vincula a la posibilidad de dar soluciones habitacionales sin tener que acudir a nuevos terrenos, los cuales son cada vez más costosos y con mayores exigencias para la construcción de MEVIR (en suelo urbano, con posibilidades de saneamiento, etc).

*Actuar sobre el stock existente en Planta Urbana es una de las mayores apuestas innovadoras, presente desde el primer momento<sup>21</sup>.*

### d) De la soledad absoluta a la necesaria interrelación

MEVIR fue durante muchos años la única presencia del Estado en el medio rural disperso, además de la escuela rural. Esto generó una forma de actuación particular (autónoma, endógena), en un escenario radicalmente diferente al actual. Recogiendo lo mencionado hasta ahora, para comprender los territorios complejos, llegar a las familias más excluidas, abordar nuevas líneas de actuación es necesario, sino imprescindible, reconocer que no estamos solos en el territorio, pero que somos un actor fundamental.

Las exigencias medio ambientales hacen que las familias tengan mejor calidad en los servicios, pero nos desafía a alcanzar soluciones necesariamente coordinadas y acordadas

<sup>18</sup> En general, se asocia 25 de Agosto-urbano y Lascano-rural. En el primer caso, se trata de una localidad a 9 km de Santa Lucía, con muy buena conectividad, población empleada mayormente en el sector servicios en las ciudades cercanas. Lascano está inserta en una zona ganadera-arrocería con predios de grandes dimensiones, dos importantes plantas acopiantoras de arroz (Saman y Copar) en la localidad y gran número de trabajadores empleados en el sector primario.

<sup>19</sup> 45% de los asalariados rurales vive en localidades de más de 5000 habitantes, 6% en Montevideo, 10% en localidades de menos de 5000 habitantes y 39% en el área rural dispersa. (MTSS, 2012)

<sup>20</sup> El 48% de la población rural no siempre vivió en su lugar de residencia actual y 22% tiene 2 o menos años de antigüedad de residencia en el lugar donde vive. Considerando sólo el área rural dispersa es 66% el porcentaje de personas que residía en otro lugar del mismo departamento, y en localidades de menos de 5000 hab. es de 50%. (INE 2011)

con los organismos competentes en términos de agua potable, saneamiento, energía, etc. La Ley de Ordenamiento Territorial puede visualizarse como condicionante o como oportunidad: las intervenciones deben enmarcarse en una lógica que respete las directrices nacionales y departamentales (un determinado uso del suelo, con una localización de las viviendas según las infraestructuras y servicios existentes, localidades centro y complementariedades, etc.).

Por su parte, las familias excluidas representan el núcleo duro de la pobreza. Su abordaje es complejo, y aún cuando pudiera darse solución a la dimensión habitacional, se entiende de que una vivienda digna mejora la calidad de vida de las familias, pero no es suficiente para superar las condiciones de pobreza estructural y exclusión.

**De esta manera, se asume que la política de vivienda rural es una política social enmarcada y coordinada con el resto de las políticas públicas, y que la articulación con otras instituciones debe ser en el antes, durante y después de la ejecución de cada proyecto.**

#### e) Idea síntesis

Con la nueva modalidad de intervención se busca potenciar los aspectos positivos de las intervenciones que venía realizando MEVIR, corregir los aspectos negativos e incorporar aquellos elementos que superen las limitantes existentes para el mejoramiento integral del hábitat.

**La idea fuerza de los Planes Integrales es la posibilidad de abordar el territorio y su problemática de manera integral, llegando a mayor cantidad de familias (poniendo énfasis en aquellas en situaciones de mayor vulneración social), diversificando la oferta, potenciando la articulación con otras instituciones, y planificando las intervenciones con una lógica regional, optimizando la utilización de los recursos.**

## 2.2 LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

A partir de las ideas iniciales se avanzó en la metodología de planificación regional y en la definición de los cinco lineamientos estratégicos que deben estar presente en cada uno de los Planes Integrales, transversales a las actividades que se realicen, y que implican en cada caso diferentes estrategias de actuación: **Inclusión social, Participación y empoderamiento, Crecimiento planificado de los centros poblados, Innovación constructiva, Sostenibilidad ambiental.**

A su vez, se definió un sexto lineamiento, transversal a los anteriores, y funcional a los objetivos que se plantean los Planes Integrales: la articulación interinstitucional.

#### a) Inclusión social

Si bien son varios los objetivos de la nueva modalidad de intervención, la inclusión de aquella población rural en situación de pobreza extrema y/o vulneración social, a la que MEVIR no ha

llegado aún o ha llegado escasamente, está jerarquizada y guía las decisiones sobre los demás objetivos. Sin dudas este objetivo exige la readecuación de ciertos criterios institucionales, pero no puede pensarse en avances significativos, si no se logra una adecuada articulación con otras instituciones que aporten miradas y herramientas complementarias para la atención de situaciones de compleja diversidad. Se asume el concepto de equidad, entendiendo que las soluciones no pueden ser iguales para todos, si cada uno parte de una situación sustancialmente diferente.

En esta línea es que se mencionan los pasos dados en esa dirección:

1. **La ampliación del convenio con MIDES** mediante el cual MEVIR le facilita viviendas ya construidas para que sean ocupadas con una familia que forme parte de alguno de los programas del MIDES (Uruguay Crece Contigo, Cercanías, PRONADIS), o situaciones de violencia doméstica, entre otras, presentadas por las Oficinas Territoriales, teniendo acompañamiento por parte de los equipos técnicos correspondientes. También existe la posibilidad de que MEVIR coordine con MIDES el seguimiento y acompañamiento a familias postulantes a los planes en obra de MEVIR y que se visualiza difícil su adaptación y permanencia en el grupo. Este convenio permite el acceso a una vivienda digna a familias en situación de pobreza extrema y/o vulnerabilidad social (con ingresos extremadamente bajos o nulos, con escasa capacidad para el cumplimiento de horas de trabajo que de otra forma no podrían ingresar a los planes).

2. La continuidad del **Convenio con BPS** (firmado en 2009), similar al del MIDES, pero apuntando a jubilados/pensionistas con ingresos menores a 12 UR.

3. La firma del **Convenio con DINAVI (MVOTMA)** mediante el cual MEVIR es el ejecutor del programa de **Mitigación** de dicha dirección en las localidades menores a 5000 habitantes y áreas rurales dispersas, permitiendo actuar en predios de familias sin titulación, con soluciones parciales de vivienda y subsidiadas al 100%. Se trata de familias en condiciones de pobreza extrema y/o vulnerabilidad social.

4. Los **cambios de criterios de selección** de los participantes, flexibilizando el ingreso a los planes y enfatizando la selección de situaciones de mayor vulnerabilidad/vulneración. Para los planes nucleados, existe un cupo de acuerdo a la disponibilidad del terreno existente, por lo cual del total de postulantes se selecciona a aquellos que se encuentren en peor situación relativa. Para ello, se cuenta con un sistema de puntaje de acuerdo a determinadas variables que se ha modificado en el año 2014, priorizando familias con menores ingresos, con mayor número de integrantes, con problemas de salud, con jefatura de hogar unipersonal, ocupantes de viviendas en condiciones insalubres o precarias, entre otras.

5. Los **cambios en la política de subsidio**, llegando a niveles más altos de subsidio. Se pasa a un subsidio a la cuota, donde el mismo se determina de acuerdo a los ingresos familiares y la cantidad de integrantes del hogar, y la cuota queda fijada por la capacidad de pago de la familia. El rango de subsidio va desde 0% a 100%. Esto permite incorporar familias con ingresos muy bajos, con una cuota subsidiada al 100% <sup>22</sup>, revisable en el tiempo.

6. La **ampliación de las formas jurídico-notariales** a emplear en los contratos, para habilitar más alternativas para la población, en especial aquellas en predios con tenencia irregular con posibilidades de regularización.

<sup>22</sup> Dado que las familias aportan horas de trabajo durante la construcción de la vivienda, la misma nunca llega a ser subsidiada en su totalidad, aunque sí puede serlo la cuota que pagan mensualmente.

Se entiende que estas medidas efectivamente acercan la política habitacional a las familias más vulneradas del medio rural y constituyen un cambio respecto a la población objetivo "típica" de MEVIR: familias asalariadas, con ingresos suficientes para pagar una cuota y disponibilidad para realizar las horas de ayuda mutua exigidas.

A su vez, dentro de este lineamiento, se incluye también la construcción de espacios públicos integradores y equipamiento comunitario (a través de convenios), para que la inclusión social se traduzca en la posibilidad real de ejercer el derecho a los servicios.

### b) Participación y empoderamiento

La inclusión de las familias en condiciones de extrema pobreza y/o vulnerabilidad social constituye un objetivo esencial de los Planes Integrales, desde una perspectiva de derecho. Con la misma orientación, el lineamiento estratégico participación y empoderamiento, apunta a transitar "de una visión centrada en MEVIR que concibe a las personas como beneficiarias de su accionar, hacia una concepción centrada en la comprensión de las personas, familias y comunidades, como sujetos de derechos a los que la institución debe y puede viabilizar, garantizar y contribuir a su concreción en relaciones de igualdad sustantiva y mediante el ejercicio de las responsabilidades diferenciadas y compartidas"<sup>23</sup>.

En términos operativos, se trata de enfatizar en la metodología de trabajo el rol activo de los participantes, jerarquizando el aporte propio de las familias (ahorro, trabajo directo y gestión) en la implementación de la política de vivienda (en la etapa previa, durante y posterior a la obra).

### c) Crecimiento planificado de los centros poblados

Este tercer lineamiento contiene dos elementos importantes que impactan en la actuación de MEVIR en el territorio. Por un lado, la concepción de que es necesario diversificar la oferta institucional, apuntando a la recuperación y mejoramiento del stock existente (principal componente del déficit habitacional rural), de manera de optimizar el uso de los recursos públicos atendiendo las necesidades existentes y aprovechando las oportunidades que el territorio ofrece.

Y por otro lado, la idea de completar la trama urbana existente, mediante intervenciones al interior de los centros poblados, ya sea mediante construcciones a particulares en sus propios terrenos, o adquiriendo la Institución, terrenos baldíos y/o construcciones en desuso para la construcción de viviendas destinadas a familias sin predios propios. En este sentido, se intensifica el trabajo interinstitucional con otros organismos públicos con el objetivo de obtener donaciones /traspasos de tierra disponible y se incorpora como innovación un sistema de llamados a interesados en vender tierra a MEVIR en las distintas localidades.

La planificación permite articular con los actores involucrados de manera de optimizar las condiciones en las que la Institución llega a cada zona, y en definitiva, alcanzar intervenciones de mejor calidad para la población. En particular, la planificación facilita el estudio entre terrenos alternativos, la adquisición de tierra en tiempo y forma, y la elaboración de los Proyectos físicos correspondientes. Se aspira a construir los nuevos programas en tierra integrada a la Planta Urbana, antes que en predios alejados que dificulten la integración de las familias de MEVIR al entramado social de la localidad<sup>24</sup>.

### Ejemplo: 25 de Agosto



<sup>23</sup> Documento Síntesis de los Talleres de Empoderamiento realizados en MEVIR 2015.

<sup>24</sup> En el marco de la Estrategia Nacional de Acceso a Suelo Urbano (ENASU). MVOTMA. "El acceso al suelo urbano es clave para el desarrollo de las políticas públicas con el objetivo de facilitar el derecho a la vivienda y a un hábitat digno. Implica, entre otras cosas, diseñar alternativas habitacionales en lugares que cuenten con toda la infraestructura y los servicios: trabajo, salud, educación, cultura así como la participación ciudadana". <http://www.mvotma.gub.uy/portal/enasu%20es-el-acceso-al-suelo-urbano>.

### Ejemplo: Lascano (puntos naranjas: primeras intervenciones en Planta urbana)



### d) Innovación constructiva

La innovación constructiva en el marco de los PIPL hace referencia a la renovación del concepto tipológico, la adaptación a las necesidades de las familias y grupos de participan-

tes, la participación de los destinatarios en los procesos de diseño, la utilización de nuevas técnicas constructivas (madera, etc.), la incorporación del concepto de “prefabricación blanda”, la “perfectibilidad” de las soluciones habitacionales, la incorporación de criterios de eficiencia energética y confort resultante, la incorporación de elementos relacionados al paisaje y espacio público en el diseño de los núcleos, de acuerdo a las características de cada zona.

#### e) Sostenibilidad ambiental

Finalmente, en cuanto a la sostenibilidad ambiental, se destaca la importancia de incorporar la dimensión ambiental en la planificación e implementación de los planes de MEVIR: reconocimiento de la diversidad ambiental y cultural de las intervenciones, consideración de los impactos de las intervenciones sobre calidad de agua, saneamiento, efluentes, espacios libres, etc; análisis prospectivos y propuestas de solución, impulso de acciones para revertir impactos negativos en planes ya existentes (por ejemplo, saneamiento), incorporación de fuentes de energía renovable, evaluación de impacto del uso de paneles solares, promoción de prácticas innovadoras y sostenibles de gestión de residuos.

#### f) Articulación interinstitucional

La política de vivienda rural es una política social que debe estar enmarcada y coordinada con el resto de las políticas públicas.

En este sentido, además de los cinco lineamientos estratégicos importa mencionar otro lineamiento que es transversal a los anteriores, y funcional a los objetivos que se plantean los Planes Integrales: la **articulación interinstitucional**. Dentro del lineamiento inclusión social se mencionaron los diversos convenios con otras instituciones que MEVIR implementó para acercarse a las familias en situación de pobreza extrema y/o vulnerabilidad social. En lo referido a participación y empoderamiento, también se apunta a la interacción con otras instituciones, fundamentalmente en lo vinculado a la post obra y la posibilidad de dejar instaladas capacidades locales que puedan ser trabajadas también con otros actores. Por su parte, el crecimiento planificado de los centros poblados implica necesariamente coordinaciones con las Intendencias Departamentales y otros organismos que integren una posible cartera de tierras. La innovación constructiva requiere el intercambio con otros actores que puedan aportar desde otra mirada al quehacer constructivo institucional, por ejemplo la Facultad de Arquitectura (UDELAR). Finalmente, el tema de la sostenibilidad ambiental, implica necesariamente coordinación con las otras instituciones involucradas (OSE, DINAMA, UTE, Intendencias, entre otras), co- asumiendo responsabilidades y pensando en conjunto líneas de trabajo y solución para las problemáticas identificadas.

Asimismo, además de la dimensión temática en la articulación institucional, importa mencionar la dimensión tiempo, es decir, la existencia de instancias de articulación en los distintos momentos de los Planes integrales: en las etapas previas a la intervención generando jornadas de intercambio como lo son las Presentaciones de la Planificación de MEVIR por Región, en la coordinación de la llegada a territorio cuando están empezando los Planes (difusión, intercambio de información, facilidad para realizar gestiones), en los convenios para la construcción de infraestructura comunitaria (ASSE, INAU, ANEP, etc.) durante el transcurso de los proyectos, de manera de complementar necesidades y potenciar el uso de recursos; y en las etapas posteriores a la culminación de cada proyecto.

## 2.3 LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

### a) Regionalización

En el año 2015 se inició un trabajo de regionalización del territorio, con el objetivo de optimizar las intervenciones que MEVIR realiza y aprovechar al máximo los recursos instalados en cada zona, considerando las necesidades existentes y las lógicas locales que puedan presentarse. De esta manera, se tomaron en cuenta elementos geográficos, productivos, socio económicos, sistemas de conectividad, necesidades detectadas, entre otros, teniendo en cuenta que las microrregiones definidas sean útiles a la operativa de MEVIR dentro de un sistema territorial con características similares. Así se cuenta con una división de todo el territorio en regiones y microrregiones, que facilitan y dan un marco para la planificación y la operativa de cada Plan Integral<sup>25</sup>. En una región se estarán implementando varios Planes Integrales acotados cada uno a una microrregión, con uno o más Proyectos Locales, articulados entre sí.

Regiones y microrregiones de MEVIR



<sup>25</sup> "Propuesta de microrregionalización para la operativización de los Planes Integrales de Proyectos Locales", Yanina Aniotz, Verónica Font, Victoria Morena, Alejandro Plada, (2015).

## b) Niveles de planificación: Macro (regional), Media (microrregional), Local

Una vez se tiene el territorio dividido en regiones y microrregiones y se visualiza el mismo en su integralidad, con sus características propias y su sistema de actores vinculados, es necesario definir tres niveles de planificación: Proyecto Local, Plan Integral de Proyectos Locales y Plan Regional.

### Escala Macro: Plan regional (PR)

Comprende la planificación de la totalidad de intervenciones de MEVIR en el territorio definido como región. Es la concepción articulada de varios Planes Integrales de Proyectos Locales. La planificación para cada Región se presenta públicamente, convocando a todas las instituciones involucradas de manera de habilitar el intercambio y posibilitar las coordinaciones en los plazos necesarios.

### Escala Media: Plan Integral de Proyectos Locales (PIPL)

Dentro de cada región se divide el territorio en microrregiones con el objetivo de facilitar los aspectos operativos, en un territorio más reducido. De esta manera, dada las características similares del territorio definido (en algunos aspectos), se plantean objetivos generales para alcanzar en la microrregión a través de un Plan Integral, apuntando a lograr un sistema de intervenciones. Esto se visualiza en una escala menor aún, que es la que efectiviza las intervenciones en territorio, y que se denomina Proyectos Locales.

### Escala local: Proyectos Locales (PL)

Son Proyectos que abarcan una localidad y una zona dispersa de referencia. Surgen a partir de la etapa de diagnóstico, identificación de necesidades y acuerdos intra e interinstitucionales. Deberán contar con una adecuada planificación: planteo de objetivos, plazos, recursos necesarios, así como un cronograma de actividades y herramientas para el seguimiento y evaluación de los mismos. Los PL se centran en la intervención de MEVIR en el territorio, aunque deben considerar las derivaciones y coordinaciones a las instituciones correspondientes para abordar temáticas detectadas como prioritarias pero no están dentro de la órbita de actuación de MEVIR. Para lograr la efectiva integralidad y que se potencien las intervenciones, cada Proyecto Local deberá estar enmarcado en un Plan Integral de Proyectos Locales.

Dentro de cada Proyecto Local conviven distintas modalidades de intervención (programas): viviendas en terreno de MEVIR, para familias sin terreno propio; viviendas nuevas, refacciones, conexión a saneamiento, para familias con terreno propio en la localidad; y viviendas nuevas o refacciones, infraestructura productiva, para familias con predio en área rural.

La planificación mencionada, refiere a las tres etapas:

> **Pre obra.** Se pone el foco en tres aspectos: la profesionalización de la toma de decisiones sobre los lugares de intervención, la elaboración de proyectos asociados y la selección de participantes.

-En cuanto a la definición de las zonas donde implementar los PIPL, se tienen en cuenta las investigaciones territoriales realizadas por equipos de MEVIR, datos secundarios sobre déficit habitacional y pobreza, e intercambio y coordinaciones con otros actores institucionales.

-En lo referido a los proyectos, se hace especial énfasis en la elaboración de presupuestos y cronogramas específicos por Programa, Proyecto y PIPL, así como los Proyectos Ejecutivos correspondientes.

-En la selección de participantes, se redefinen los criterios de selección para incluir familias en situación de vulneración social.

> **Obra.** Se jerarquiza y fortalece el acompañamiento de las familias y se enfatiza en la mejora continua de los procesos de obra.

> **Post obra.** Se fortalece y profundiza el trabajo en post obra, articulado con el trabajo durante la obra y orientado a la interacción con otros actores institucionales locales.



# 03

## CAPÍTULO

### FOCALIZACIÓN EN LA POBREZA EXTREMA

- > **03.1**  
EL ABORDAJE DE LA POBREZA EXTREMA
- > **03.2**  
LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES
- > **03.3**  
LA INCLUSIÓN EFECTIVA: LAS EXPERIENCIAS DE  
SEQUEIRA, PASO DE ARRIERA, PUEBLO DE LOS  
SANTOS Y PUNTAS DEL PARAO

## 3.1 EL ABORDAJE DE LA POBREZA EXTREMA

Las condiciones resultantes de una nueva territorialidad rural conforman la base sobre la que se sostiene la nueva modalidad de intervención de MEVIR. La cultura institucional estuvo asociada hasta 2005 a la erradicación de la vivienda insalubre rural, que se concretó en la entrega de unidades de vivienda como “sentido común operativo”. Esto repercutió en una organización centrada en la obra como valor máximo, dejando de lado la resolución de otras dimensiones intervinentes en el accionar de MEVIR, referidas al impacto socio-territorial implicada de cada intervención.

El reconocer que la vivienda, si bien mejora sustancialmente la calidad de vida, es insuficiente para salir de la situación de pobreza implicó que se generara una nueva agenda de trabajo.

Luego de iniciada la nueva modalidad de intervención de MEVIR mediante los Planes Integrales en 2015, se comenzó a transitar hacia el diseño de una metodología para abordar la “Pobreza Extrema” y los “Asentamientos Irregulares Rurales”. Las reflexiones conceptuales iniciales conjugan dos preocupaciones. En primer lugar, atender a las familias en situación de pobreza extrema desde la ampliación del accionar de MEVIR, y segundo, abordar la falta de reflexión específica existente sobre “Hábitat Rural” desde dimensiones no productivas, siendo que abundan las reflexiones en torno a la vivienda (en general) desde las disciplinas dedicadas al hábitat.

Importa distinguir el concepto de pobreza extrema, entendida como las situaciones de indigencia y/o emergencia habitacional, exclusión de los ámbitos de participación laboral, social, etc., del concepto de vulnerabilidad, referido al riesgo o probabilidad de las personas de caer en situaciones de pobreza<sup>26</sup>.

Es posible identificar tres grupos de población objetivo<sup>27</sup>, siendo el primero el que se encuentra en mejor situación relativa: a) personas en situación de vulnerabilidad, b) personas en situación de pobreza y c) personas en situación de pobreza extrema.

## 3.2 LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

En el marco de las Investigaciones Departamentales que MEVIR realizó en el período 2010-2018, abordando las pequeñas localidades y áreas rurales dispersas, se identificaron varios casos de micro-poblados rurales con problemáticas en la materialidad de sus viviendas, aislamiento geográfico, dificultad de acceso a los servicios, así como de titularidad de los predios y otras problemáticas de carácter social, que en el conjunto se reconocen con una complejidad que trascendía a la actuación tradicional de la Institución.

Se estima que estas situaciones abarcan a unas 1200 familias, conformando la versión actual de lo que históricamente fue denominado rancheríos o “pueblos de ratas”<sup>28</sup>. Dicho abordaje fue el mayor desafío institucional del quinquenio.

En este sentido, se reconoce en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) departamentales un actor relevante para trabajar conjuntamente y con un enfoque integral, las intervenciones habitacionales. De esta manera se iría desarrollando una red de protección social para alcanzar el núcleo duro de la pobreza y la exclusión.

### a) Principales características de los Asentamientos Irregulares Rurales

A continuación se mencionan brevemente algunas características de las dimensiones observadas en los asentamientos rurales irregulares.

**Dimensión Jurídica:** familias ocupantes de la tierra desde hace 20, 30 o más años, “heredada” en sucesivas generaciones, pero que no son propietarias, por lo que deben realizar la prescripción adquisitiva treintenaria o el Estado podrá expropiar la tierra y adjudicársela a las familias.

**Dimensión Productiva:** la producción desarrollada en los predios es de subsistencia. Desde el punto de vista laboral, en general las familias trabajan en establecimientos agropecuarios de los alrededores, en época de zafra.

**Dimensión Físico-Espacial:** las viviendas son extremadamente precarias y no cumplen con las necesidades básicas: falta de agua potable, saneamiento y en algunos casos de electricidad, dimensiones de las viviendas insuficiente para el número de habitantes, materialidad precarizada en paramentos, techos y pisos (terrón, paja, chapa o materiales adecuados pero en pésimo estado de conservación), etc. Se presentan situaciones de aislamiento, sin medios para trasladarse y donde predominan los caminos vecinales en mal estado e inundables.

**Dimensión Ambiental:** la falta de agua y saneamiento, así como las pésimas condiciones de protección de la vivienda a la inclemencia del tiempo, obliga a las familias a ejercer una presión y consumo sobre su territorio que lo degrada.

**Dimensión Social:** son familias con escasos ingresos, encontrando varias situaciones donde el único ingreso proviene de prestaciones sociales (asignaciones familiares, tarjeta alimentaria). En muchos casos se trata de hogares compuestos o extendidos, con elevada presencia de menores de edad. A estas situaciones se suman otras vulnerabilidades, como problemáticas de salud, violencia intrafamiliar. La población de estas zonas tiende a descender, aunque hay familias que permanecen por no tener otra alternativa. La capacidad de organización local es baja o nula.

<sup>26</sup> Es vasta la discusión sobre el concepto de vulnerabilidad. Para facilitar el análisis, consideramos la vulnerabilidad como riesgo de caer en la pobreza, y nos centramos en el concepto de pobreza extrema en el resto del documento. No obstante ello, cabe mencionar que diversos estudios mencionan la vulnerabilidad social como la exposición a riesgos sumado a la incapacidad para enfrentarlos y a la inhabilidad para adaptarse activamente. También se menciona la “vulnerabilidad a la marginalidad”, “vulnerabilidad a la exclusión de la modernidad”, entre otras (González, 2009).

<sup>27</sup> No es objeto de este informe abordar en los indicadores y umbrales que podrían utilizarse para definir a cada grupo (Línea de Indigencia, Línea de Pobreza, NBI, clima educativo, condición laboral, etc.), sino comprender conceptualmente que se trata de población con diferentes realidades, y por lo tanto exigen distintos abordajes.

<sup>28</sup> Se desconoce el origen del término, pero ya en el año 1944, Julio Castro lo utilizaba frecuentemente en su libro *La Escuela Rural en el Uruguay*.

### 3.3 LA INCLUSIÓN EFECTIVA:

#### LAS EXPERIENCIAS DE SEQUEIRA, PASO DE ARRIERA, PUEBLO DE LOS SANTOS Y PUNTAS DEL PARAO

A continuación se analiza cada uno de los tres programas mencionados, detallando en cada caso las características de la localidad, aspectos relevantes de las familias atendidas y los tipos de intervención realizada.



##### a) Sequeira: el puntapié inicial para un abordaje inclusivo

Sequeira es una localidad de la zona sur del departamento de Artigas, ubicada sobre la ruta 4, a 77 kilómetros de la capital departamental. Cuenta con aproximadamente 1200 personas (con tendencia creciente) y un nivel de servicios básicos alto, accediendo casi la totalidad de la población al agua potable a través de OSE y la energía eléctrica a través de UTE. También el nivel de servicios generales es alto (comisaría, policlínica, escuela, CAIF, Liceo Rural, centro MEC, oficina de OSE y UTE, club social y deportivo, salón comunal, radio comunitaria, diversos comercios). La principal actividad productiva de la zona es la ganadería mixta.

Se trata de una localidad que no responde exactamente a las características mencionadas más arriba (en tanto es una localidad conformada, con diversos servicios y relativamente buena conectividad) pero donde se han identificado numerosas viviendas insalubres, al tiempo que la mayoría de los terrenos no tienen título de propiedad, por asentarse en tierra fiscal. En muchos casos, se trata de familias en situación de pobreza extrema. MEVIR realizó una primera intervención en el año 2008, con un núcleo de 23 viviendas y un salón comunal. En el año 2014 la institución arribó nuevamente a la zona, para realizar en primer lugar, la ampliación del núcleo de viviendas, 31 viviendas nuevas, y la construcción de un sistema de saneamiento convencional por redes, que se entregó en el año 2016.

En el marco de ese Programa se identificaron 12 familias que demandaban intervención en su propio predio (refacción o construcción de vivienda nueva), todas ellas ocupando terreno fiscal. Dentro de las mismas se encontraban distintas situaciones, a las cuales se les dieron diferentes respuestas, de acuerdo a las necesidades y posibilidades. Las soluciones refirieron a módulos de baño y cocina, o baño, cocina y estar, o baño, cocina, estar y dormitorio, o baño y dormitorios, o alguna otra combinación según la necesidad de la familia. Estos hogares no se inscribieron para el núcleo que estaba en construcción en ese momento, por distintos motivos, identificando en algunos casos la imposibilidad de pagar una cuota o cumplir con la cantidad de horas de ayuda mutua exigidas, o ambas y también por dificultades para integrarse a un proceso grupal, debido a las condiciones de exclusión social en las que se encontraban. Se identificaron dos subgrupos dentro de las 12 familias

mentionadas. La mitad de ellas eran hogares en situación de pobreza y con claras necesidades de vivienda, pero contaban con la posibilidad de pagar una cuota y aportar horas de trabajo para la autoconstrucción. Las otras 6, se encontraban en situación de pobreza extrema, y con severas limitaciones para realizar aportes.

La flexibilización de los criterios aplicados hasta el momento en MEVIR, así como la articulación interinstitucional para el abordaje de estas situaciones constituye un hito en el camino recorrido en cuanto a la inclusión de familias de pobreza extrema. Por un lado, la posibilidad de que técnicos del MIDES acompañaran a las familias, vinculándolos con los distintos programas y apoyando el proceso vivido durante el transcurso de la obra. Por otro lado, la ejecución a través de MEVIR de la modalidad "Mitigación", programa de la DINAVI que no se había empleado hasta el momento en localidades menores a 5000 habitantes, permitiendo aplicar otros criterios a los usualmente utilizados por MEVIR. Posteriormente a estas 12 primeras intervenciones, se realizaron 17 intervenciones más, en los predios en los que habitaban las familias, que incluyeron reformas, ampliaciones, módulos. Dentro de estas familias, también se encuentran situaciones de pobreza extrema: familias monoparentales con varios menores a cargo, viviendas insalubres, situaciones de discapacidad, ingresos compuestos únicamente por prestaciones sociales, exclusión de los espacios de integración, etc.

Actualmente, se está interviniendo en predios dentro de la localidad, estimándose la atención a 15 familias. En definitiva, el total de intervenciones en la localidad en este período será de 31 viviendas nucleadas y 44 intervenciones en predios donde habitan los participantes.

La intervención en Sequeira, es considerada un avance sustancial en el accionar de MEVIR, llegando a familias en situación de pobreza extrema y exclusión, permitiendo que las mismas pudieran acceder a una solución habitacional, aportando horas de trabajo, pagando una cuota (con subsidios que llegan hasta el 100%) vinculándose con instituciones locales, y logrando dar un salto cualitativo en cuanto a su calidad de vida.

##### b) Paso De Arriera y Pueblo de los Santos: un ejemplo de ruralidad aislada

En el marco de la Investigación Territorial de Rivera en el año 2011, se detectaron en el sureste del departamento dos agrupamientos de población en el área rural dispersa (9 y 8 familias), con situaciones de extrema pobreza y aislamiento. La zona se encuentra a 40 kilómetros de Vichadero y a 80 kilómetros de Melo. No hay ningún servicio de locomoción colectivo que ingrese allí, y los caminos se encuentran en mal estado, generándose situaciones de aislamiento por la crecida de cañadas y arroyos, luego de lluvias abundantes. Cuenta con dos escuelas, y un almacén, como únicos servicios presentes.

Se trata de una zona ganadera, donde algunos de los habitantes se emplean en las estancias, tanto de manera permanente como zafral. Las mujeres en general, son amas de casa, a excepción de las auxiliares de las dos escuelas. Asimismo, reciben transferencias en el marco de los programas del MIDES. Las viviendas están construidas de adobe, terrón, paja tejida, maderas en paredes, techos de quincha o chapa y pisos de tierra, en avanzado estado de deterioro, construidas sobre terrenos de los cuales no cuentan con la titularidad. La mayoría de las viviendas no cuentan con baño dentro de la misma y hay tres casos que no cuentan con baño de ningún tipo. Finalmente, casi todas las viviendas carecen de agua. Con el objetivo de dar solución a algunas de las problemáticas identificadas en Paso de

Arriera y Pueblo de los Santos, en el año 2012 y en el marco del Convenio marco entre la Universidad de la República y MEVIR, se realizó un acuerdo específico para dar cumplimiento al proyecto "Abordaje interdisciplinario de familias rurales excluidas".

Desde la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) y con la participación del Centro Universitario de Rivera (CUR) de la UDELAR, se coordinaron diversas actividades que abordaban seis grandes líneas de trabajo: Identidad local, organización y participación comunitaria, capacitación laboral, recursos naturales, salud y nutrición, y hábitat. También se coordinó con el MIDES para las visitas a los hogares, la realización de las entrevistas domiciliarias, difusión de los programas existentes y coordinación para la atención de algunas situaciones particulares.

A partir del trabajo con la comunidad, se identificó como una de las principales problemáticas el acceso al agua potable, por lo cual se comenzó a trabajar en esta línea, articulando con Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y OSE. En el año 2014 se firmó un convenio con ANEP para la instalación de pozos de agua en los predios de las escuelas y un nuevo sistema de abastecimiento. En cuanto a OSE, se logró que la zona se incluya dentro del Programa de Pequeñas Localidades de OSE. Esta primera etapa de abordaje de la zona concluyó en el 2015, con la instalación del sistema de abastecimiento de agua complementario al existente en las escuelas.

Si bien se consideró un importante avance este primer abordaje de la zona, al dar cierre al proyecto quedó el convencimiento de que MEVIR debía ir más allá en la intervención, y considerar la problemática de vivienda, de manera de avanzar en el abordaje de la pobreza extrema. De esta manera, en el marco del Plan Integral de Vichadero, se habilitó la inscripción de familias de Paso de Arriera y Pueblo de los Santos a las soluciones donde MEVIR aporta suelo en la localidad de Vichadero en una primera instancia, y el abordaje específico de esos parajes con intervenciones en los predios donde habitan las familias, en una segunda instancia.

**Actualmente, hay 8 intervenciones finalizadas, 2 en ejecución y 1 planificada en Paso de Arriera y Pueblo de los Santos, llegando a un total de 11 familias atendidas mediante refacción de vivienda y/o módulos.** De este total, 5 familias contarán con una cuota subsidiada al 100%, formando parte del convenio con DINAVI a través del Programa de Emergencia Habitacional. Dentro de las intervenciones previstas, puede que existan otras familias en similar situación.

En definitiva, la posibilidad de intervenir en predios sin titularidad y alternativas a la vivienda tradicional, en el marco de un abordaje de la ruralidad aislada que debe considerar las particularidades que se presentan, ha permitido dar soluciones a situaciones que hasta hace algunos años no entraban en el esquema de atención de MEVIR. En este sentido, las intervenciones en Paso de Arriera y Pueblo de los Santos son un **ejemplo del cambio de concepción institucional en cuanto al abordaje de las necesidades del medio rural, de la pobreza extrema y de las potencialidades de la articulación interinstitucional.**

### c) Puntas Del Parao: la complementariedad del sistema público de vivienda

En el marco de la Investigación Territorial del departamento de Treinta y Tres en el año 2011, se detectó en el norte del mismo, limitando con el departamento de Cerro Largo,

un agrupamiento de población (15 familias) caracterizado por la presencia de viviendas insalubres, con problemas de titularidad en los predios y situaciones de pobreza extrema.

Puntas del Parao se encuentra a aproximadamente 60 kilómetros de la capital departamental, y a 40 km de Fraile Muerto, en Cerro Largo. No existe ninguna empresa de transporte que llegue a la localidad, los caminos se encuentran en mal estado y pueden darse situaciones de aislamiento en caso de lluvias prolongadas.

Las principales actividades laborales son del rubro agropecuario. Hay en la zona productores familiares, trabajadores de estancias y en tareas forestales. También existen familias con ingresos provenientes de las transferencias del MIDES. Se observan viviendas de terrón, chapa, techo de paja, piso de tierra, y viviendas de mampostería en mal estado de conservación o con falta de servicios. La irregularidad en la tenencia de la tierra es una problemática presente.

El MVOTMA (DINAVI) realizó una intervención que incluyó 10 familias en el marco del programa de Emergencia Habitacional, en coordinación con el MIDES y su estrategia de ruralidad. Además del trabajo realizado en distintos talleres para promover el conocimiento y el acceso a derechos sociales y el apoyo para la creación de huertas, las familias recibieron materiales y asesoramiento técnico por parte de Arquitecto y Trabajadora Social para la construcción de módulos de acuerdo a las necesidades de cada familia.

**La presencia de MEVIR apunta a complementar la intervención realizada en la localidad, teniendo las siguientes líneas de acción:**

- a) Intervenciones realizadas por DINAVI: Acondicionamiento / Regularización de la instalación eléctrica dentro de las construcciones y conexión con construcción existente. Posibilidad de mejora de envolvente, aislación y cielorraso en cubierta.
- b) Familias de la localidad que no pudieron ser atendidas por DINAVI en la primera etapa de la intervención: Refacciones o ampliaciones / módulos para 8 familias. El estudio socioeconómico de las familias sería realizado por el MIDES.
- c) Familias radicadas en el Área Rural dispersa, cercana a Puntas del Parao. Se estiman 10 familias a atender, a partir de la derivación de la Mesa de Desarrollo Rural (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Treinta y Tres).

Como ya se mencionó, en Puntas de Parao MEVIR se sumó a un proyecto iniciado por la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales coordinada por el MIDES, con la participación de DINAVI y luego del MGAP (para dar solución a las familias radicadas en el área rural dispersa).

**La presencia de esta institucionalidad en un territorio alejado de la ruta, con escaso número de habitantes, con baja capacidad de agruparse y generar demanda, poco visible ante la problemática urbana, muestra el avance en los lineamientos definidos de profundizar la territorialización de las políticas y de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna, para todos los individuos independientemente del lugar donde vivan y de las capacidades con las que cuenten.**



# 04

## CAPÍTULO

### PROFUNDIZACIÓN DE LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

- > 04.1 LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN SENTIDO AMPLIO
- > 04.2 LA INTERINSTITUCIONALIDAD EN CIFRAS

## 4.1 LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN SENTIDO AMPLIO

La articulación interinstitucional es entendida como una necesidad impostergable, al concebirse la política de vivienda rural como una política enmarcada y coordinada con el resto de las políticas públicas.

En este sentido, la construcción del territorio debe ser asumida como un producto de cooperación y articulación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, que involucre las siguientes dimensiones:

- Económica, productiva
- Sociocultural
- Ambiental
- Político – institucional

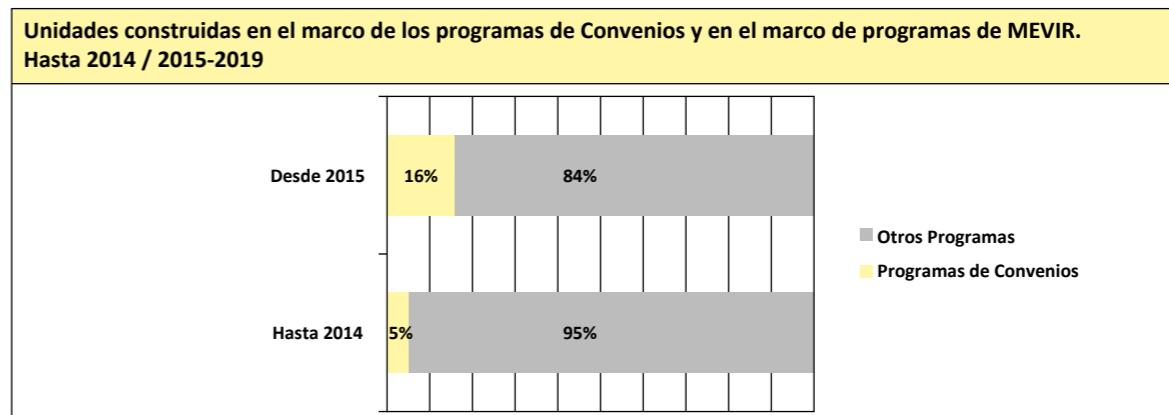
Como se mencionó en el capítulo 2, la metodología de intervención por Planes Integrales supone acciones de articulación interinstitucional en los distintos niveles: en las etapas previas a la intervención, en la llegada al territorio cuando se están empezando los Planes Integrales, en los convenios para la construcción de infraestructura comunitaria y durante el transcurso de los proyectos para potenciar el uso de los recursos.

En este quinquenio, MEVIR intensificó la articulación y cooperación con Ministerios, Intendencias, Servicios Descentralizados y Entes Autónomos, para actuar de manera coordinada en el territorio. Se constituyeron espacios políticos y técnicos de coordinación y se estimularon las acciones interinstitucionales con foco en un abordaje territorial integral. Un hito en el proceso de construcción de estos espacios fue la serie de eventos desarrollados bajo el título general “MEVIR 48 años: de la soledad absoluta a la necesaria interrelación”, convocando a distintas Instituciones vinculadas al medio rural, las cuales participaron activamente.

Se realizaron diferentes Mesas Temáticas referidas a pobreza rural, producción familiar, infraestructura (energía, agua potable y saneamiento), planificación territorial, y una Mesa Final de resumen y perspectivas, donde se presentaron públicamente los avances del Plan Quinquenal 2015- 2020 y la propuesta de intervención a través de Planes Integrales de Proyectos Locales.

## 4.2 LA INTERINSTITUCIONALIDAD EN CIFRAS

Durante este ejercicio los convenios han tenido una mayor participación en el total de soluciones entregadas. Hasta el año 2014, el 5% de las unidades construidas correspondían a este tipo de programa (3% viviendas y 2% otras construcciones), pasando en el último quinquenio a 16% (14% viviendas y 2% otras construcciones).



Si analizamos la cantidad de unidades por convenios realizadas en promedio por año, se obtiene que hasta 2014, se efectuaban 47 convenios por año y en los últimos cinco años este valor es de 153, es decir, 3,3 veces mayor.

Además del crecimiento cuantitativo de este programa, también se ha diversificado el trabajo con distintas instituciones, siendo más de 15 las conveniantes en este período. A modo de ejemplo se mencionan: ANEP, BPS, INC, MIDES, INACOOP, etc.

Se detalla a continuación, para las principales instituciones conveniantes de este quinquenio, los tipos de obras realizadas, año de ejecución y estado de situación.

### ASSE

INSTITUCIÓN			ASSE	asse Administración de los Servicios de Salud del Estado
Departamento	Localidad	Tipo de Obra	Año de ejecución	Estado
Río Negro	Grecco	Construcción de Policlínica	2015	Finalizada
Soriano	Cardona	Construcción de Policlínica	2018	Finalizada
Lavalleja	Mariscala	Refacción Policlínica		Finalizada

**ANEP**

INSTITUCIÓN			ANEP	ANEP
Departamento	Localidad	Tipo de Obra	Año de ejecución	Estado
Durazno	Grecco	Conexión saneamiento Escuela N.º 12	2015	Finalizada
San José	Capurro	Construcción Escuela N.º 58		En ejecución
Salto	Rincón de Valentín	Ampliación del Liceo Rural y Refacción del Hogar Estudiantil	2015	Finalizada (Participación Fundación USMEN)
Río Negro	Colonia Ofir	Construcción aula de Escuela Rural N.º 14	2015	Finalizada (Participación Fundación USMEN)
Paysandú	Guichón	Construcción de cerca perimetral escuela N.º 5	2015	Finalizada (Participación Fundación USMEN)

**INC**

INSTITUCIÓN	INC	INC																												
<b>Convenio Marco INC-MEVIR:</b> el propósito de este convenio es la construcción de viviendas e infraestructuras productivas en Colonias del INC, contribuyendo así al desarrollo y consolidación del proceso colonizador.																														
-Se realizaron un total de <b>95</b> intervenciones, distribuidos de la siguiente manera:																														
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 51 viviendas nuevas</li> <li>• 19 galpones</li> <li>• 6 salas de ordeñe</li> <li>• 13 intervenciones en agua, energía eléctrica y/o caminería</li> <li>• 6 refacciones</li> </ul>																														
<b>Cantidad de intervenciones por departamento</b>																														
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Departamento</th> <th>Cantidad de intervenciones</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Tacuarembó</td><td>10</td></tr> <tr><td>Soriano</td><td>11</td></tr> <tr><td>San José</td><td>6</td></tr> <tr><td>Salto</td><td>1</td></tr> <tr><td>Rivera</td><td>2</td></tr> <tr><td>Paysandú</td><td>13</td></tr> <tr><td>Maldonado</td><td>21</td></tr> <tr><td>Lavalleja</td><td>6</td></tr> <tr><td>Florida</td><td>2</td></tr> <tr><td>Flores</td><td>3</td></tr> <tr><td>Durazno</td><td>3</td></tr> <tr><td>Canelones</td><td>4</td></tr> <tr><td>Artigas</td><td>13</td></tr> </tbody> </table>			Departamento	Cantidad de intervenciones	Tacuarembó	10	Soriano	11	San José	6	Salto	1	Rivera	2	Paysandú	13	Maldonado	21	Lavalleja	6	Florida	2	Flores	3	Durazno	3	Canelones	4	Artigas	13
Departamento	Cantidad de intervenciones																													
Tacuarembó	10																													
Soriano	11																													
San José	6																													
Salto	1																													
Rivera	2																													
Paysandú	13																													
Maldonado	21																													
Lavalleja	6																													
Florida	2																													
Flores	3																													
Durazno	3																													
Canelones	4																													
Artigas	13																													

**BPS**

INSTITUCIÓN			BPS	BPS
Departamento	Localidad	Tipo de Obra	Año de ejecución	Estado
<b>Convenio Marco BPS-MEVIR:</b> Arrendamiento de Viviendas para Pasivos.				
-Se firmaron <b>19</b> nuevos contratos de arrendamiento.				
-Actualmente <b>41</b> contratos de arrendamientos vigentes.				
Departamento	Localidad	Tipo de Obra	Año de ejecución	Estado
Florida	Sarandí Grande	Construcción de 5 Viviendas para Pasivos	2015	Finalizada (MVOTMA también participa del convenio)
San José	Mal Abrigo	Construcción de 6 Viviendas para Pasivos	2016	Finalizada (MVOTMA también participa del convenio)
Durazno	El Carmen	Construcción de 7 Viviendas para Pasivos	2019	Finalizada (MVOTMA también participa del convenio)
Soriano	Cardona	Construcción de 6 Viviendas para Pasivos	2015	Finalizada (MVOTMA también participa del convenio)

**INAU**

INSTITUCIÓN			ASSE	INAU
Departamento	Localidad	Tipo de Obra	Año de ejecución	Estado
Artigas	Sequeira	Refacción CAIF	2016	Finalizada
Colonia	Nueva Helvecia	Construcción CAIF	2015	Finalizada
Durazno	Carlos Reyles	Construcción CAIF	2017	Finalizada
Lavalleja	Mariscala	Refacción CAIF	2017	Finalizada
Río Negro	Algorta	Construcción CAIF		En ejecución

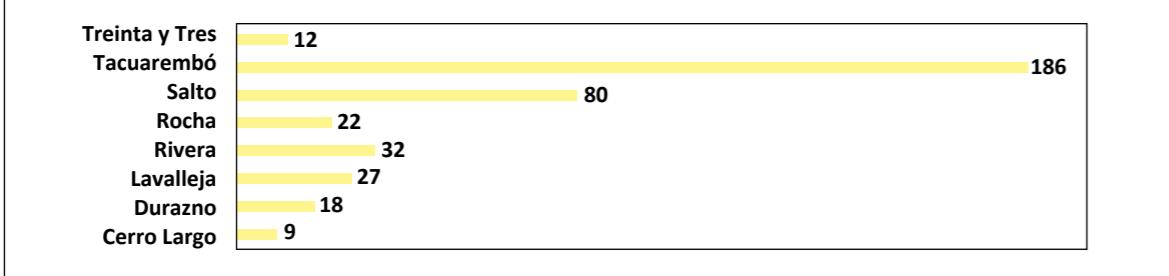
## MINISTERIO DEL INTERIOR

INSTITUCIÓN			MINISTERIO DEL INTERIOR	 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
Departamento	Localidad	Tipo de Obra	Año de ejecución	Estado
Colonia	Florencio Sánchez	Vivienda Encargado nueva	2017	Finalizado
Florida	Casupá	Destacamento Policial (c/viv. Encargado)	2016	Finalizado
Canelones	Cuchilla Alta	Reforma Destacamento Policial	2017	Finalizado
Lavalleja	Minas	Reforma Destacamento Policial	2017	Finalizado
Durazno	El Carmen	Reforma Destacamento Policial	2017	Finalizado
Tacuarembó	Ansina y Tacuarembó	Reforma Destacamento Policial y Nuevo Destacamento	2017 - 2018	Finalizado
Soriano	Risso	Conexión a saneamiento	2018	Finalizado
Cerro Largo	Aceguá	Reforma Destacamento Policial	En ejecución	
Salto	Biassini	Reforma Destacamento Policial	En ejecución	
Soriano	Cardona	Local para UEVDG nuevo	En ejecución	

## MVOTMA-DINAVI

INSTITUCIÓN			MVOTMA-DINAVI	 MVOTMA Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Convenio Cooperación y Coordinación MVOTMA-MEVIR: Programas de auto-construcción en terreno público, intervenciones en el marco del Plan Nacional de Re-Localización, Programa de mejoras para la atención a la precariedad habitacional y construcción de soluciones habitacionales para pasivos.				
Departamento	Localidad	Tipo de Obra	Año de ejecución	Estado
Maldonado	San Carlos	Construcción de 30 viviendas + SUM	2016	Finalizada
Maldonado	Cañada Aparicio	Construcción de 78 viviendas	2017	Finalizada
Salto	Sitracita	Construcción de 42 viviendas + SUM	2018	Finalizada
Treinta y Tres	Treinta y Tres	Construcción de 7 viviendas	2015	Finalizada
San José	San José	Construcción de 24 viviendas	2016	Finalizada
Salto	Colonia Lavalleja	Refacción de 10 viviendas	2016	Finalizada
Salto	Colonia Lavalleja	Construcción de 1 vivienda	2016	Finalizada
Convenio Miigación				
Departamento	Localidad	Tipo de Obra	Año de ejecución	Estado
Artigas	Sequeira	Refacción de 7 viviendas	2017	Finalizada
Durazno	El Carmen	Construcción de 1 vivienda	2016	Finalizada
Salto	Colonia Lavalleja	Refacción de 10 viviendas construidas para pasivos	2016	Finalizada
Salto	Colonia Lavalleja	Construcción de 1 vivienda	2016	Finalizada
Salto	Belén	Refacción de 4 viviendas construidas para pasivos	2016	Finalizada

## OPP, MGAP, UTE, MVOTMA, MIEM, MIDES, INC, MEVIR y ANTEL

INSTITUCIÓN	OPP, MGAP, UTE, MVOTMA, MIEM, MIDES, INC, MEVIR y ANTEL	 La energía que nos une.																
Convenio Programa de Electrificación Rural para cubrir la demanda insatisfecha en el interior del país, con el objetivo de alcanzar el 100% de cobertura de la red eléctrica nacional. Fue suscripto entre OPP, MGAP, UTE, MVOTMA, MIEM, MIDES, INC, MEVIR y ANTEL. Coordinado por OPP. - 386 intervenciones																		
Cantidad de intervenciones por departamento																		
 <table border="1"> <tr> <td>Treinta y Tres</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>Tacuarembó</td> <td>186</td> </tr> <tr> <td>Salto</td> <td>80</td> </tr> <tr> <td>Rocha</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>Rivera</td> <td>32</td> </tr> <tr> <td>Lavalleja</td> <td>27</td> </tr> <tr> <td>Durazno</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>Cerro Largo</td> <td>9</td> </tr> </table>			Treinta y Tres	12	Tacuarembó	186	Salto	80	Rocha	22	Rivera	32	Lavalleja	27	Durazno	18	Cerro Largo	9
Treinta y Tres	12																	
Tacuarembó	186																	
Salto	80																	
Rocha	22																	
Rivera	32																	
Lavalleja	27																	
Durazno	18																	
Cerro Largo	9																	

## MIDES

INSTITUCIÓN	MIDES	(*) mides
<b>Convenio Marco MIDES-MEVIR:</b> se facilita el acceso a viviendas con las que cuenta Mevir, a personas en situación de vulnerabilidad socio-económica participantes de diversos programas de este ministerio.		
-55 viviendas con Comodato		
-12 viviendas con arrendamiento simple		
<b>Cantidad de intervenciones por departamento</b>		
Treinta y Tres	3	
Tacuarembó	6	
Soriano	3	
San José	3	
Salto	5	
Rivera	2	
Río Negro	3	
Paysandú	6	
Maldonado	1	
Lavalleja	5	
Florida	7	
Flores	3	
Durazno	3	
Colonia	3	
Cerro Largo	5	
Canelones	7	
Artigas	2	

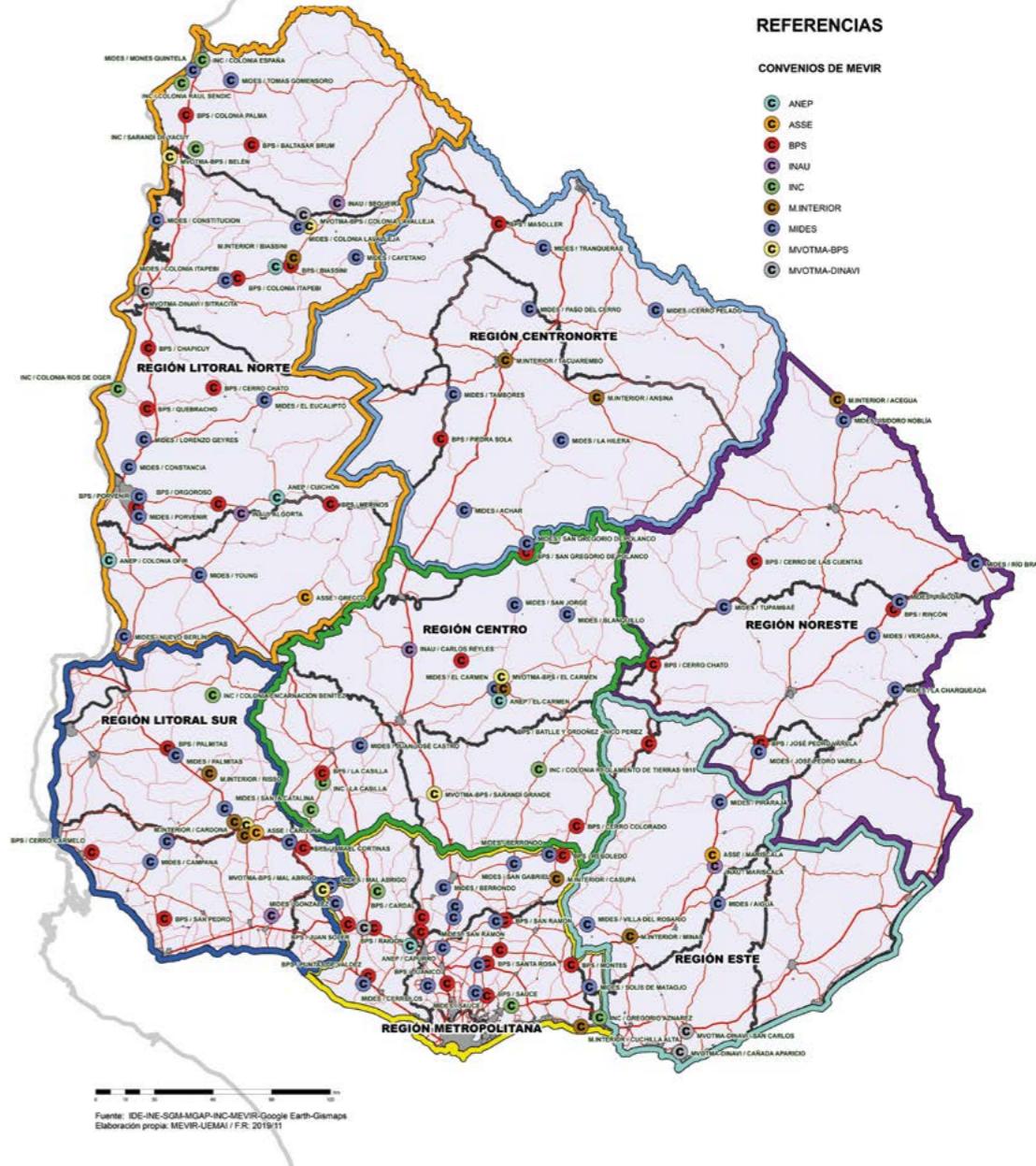
## OTROS CONVENIOS

Institución	Objetivo
FADU - UDELAR	-Colaboración para la reconstrucción de Dolores. -Diseñar la ampliación del catálogo de las soluciones habitacionales de MEVIR.
OSE	-Conexión y regularización de los sistemas de agua y saneamiento de los planes de MEVIR.
INACOOP	-Contribuir al mantenimiento de la calidad de las viviendas de los planes de MEVIR.
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	-Total construcción de 2 viviendas.
OPP	-Elaboración de instrumentos de planificación estratégica (Enfoque de Prospectiva).
MIEM - UTE	-Facilitar la instalación de colectores solares para calentar el agua en los nuevos núcleos habitacionales del medio rural.
OTRAS ASOCIACIONES, FUNDACIONES, ENTIDADES SOCIALES SIN FINES DE LUCRO	-Asociación de Pasivos de Fray Marcos, Club Atlético Artigas, Agremiación Rural Francisco Cal, Sociedad Rural Cándido Cal, Fundación A.D.A.S.

## Convenios ejecutados en el quinquenio según institución

## CONVENIOS CON INSTITUCIONES ⓘ

CONVENIOS DE MEVIR CON: ANEP-ASSE-BPS-INAU-INC-MI-MIDES-MVOTMA (BPS Y DINAVI)





# 05

## CAPÍTULO

### FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- > **05.1** EL CONCEPTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
- > **05.2** ESTRATEGIA
- > **05.3** ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
- > **05.4** PROCESOS DE TRABAJO
- > **05.5** PERSONAS
- > **05.6** SISTEMAS DE INFORMACIÓN

## 5.1 EL CONCEPTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El fortalecimiento institucional es entendido como el conjunto de "acciones sociales (acuerdos, conductas y aprendizajes) que le dan a la organización cierta fortaleza interna, que le permite ser eficiente en su entorno social, político, económico y cultural" (Angoitia y Márquez 2012).

En este sentido, las organizaciones para dar soluciones más eficientes a sus usuarios (en este caso, los participantes), apuntan a la transformación y modernización de sus modelos de gestión, así como a la optimización y tecnificación de los sistemas de información y recursos humanos.

Los puntos antes mencionados, constituyen los principales ejes en los cuales se avanzó en este quinquenio y pueden agruparse en las siguientes dimensiones: **estrategia, estructura organizacional, procesos de trabajo, personas y sistemas de información**.

## 5.2 ESTRATEGIA:

Planificación y rendición de cuentas

### a) Planificación estratégica

En este ejercicio, MEVIR redefinió su misión y visión e implementó su Planificación Estratégica con horizonte 2025, la cual es el resultado de un proceso integrado y participativo de las distintas áreas de la institución. Dicho Plan es el instrumento vertebrador de los lineamientos de la Dirección, pensado para impulsar el accionar de MEVIR en los ocho años posteriores a su elaboración, con el fin de focalizar en su población objetivo y profesionalizar su estructura, contribuyendo así a una mayor calidad de sus productos en un marco de transparencia en el uso de los recursos públicos.

El Plan Estratégico se estructura en 13 objetivos estratégicos, 25 objetivos específicos y 41 planes operativos que refieren a temas como:

- Manuales de procesos claves,
- Diseño y gestión de herramientas de gestión y por riesgos,
- Fortalecimiento de sistemas de información y gestión humana,
- Ejecución y mantenimiento de infraestructura pública,
- Promoción de las soluciones habitacionales que disminuyan el déficit habitacional cualitativo, etc.

### b) Presentaciones públicas y rendiciones de cuenta

Como parte de su política de transparencia y articulación local, MEVIR instrumentó la **presentación pública** de los planes regionales para la discusión de la propuesta de intervención, con la apertura que se da hacia los demás actores. En particular, las intendencias y las consecuentes reuniones con estas a efectos de ir viabilizando los diferentes proyectos locales.

Las presentaciones públicas se desarrollaron durante 2015, 2016 y 2017. A finales de 2015 se efectuó la presentación de la Región Centronorte, durante el año 2016 se realizaron las presentaciones públicas de la Región Noreste, Región Metropolitana y Región del Litoral Norte, y finalmente, en el 2017, culminó este primer ciclo de presentaciones con las actividades en la Región Litoral Sur, Región Centro y Región Este.

Además de estas presentaciones públicas, MEVIR puso a disposición de actores locales y público en general, a través de ciclos de **rendiciones de cuentas**, información de su actuación en el quinquenio 2015 – 2020 de acuerdo a los compromisos asumidos. Se rindieron cuentas de la actuación en la Región Centronorte y Litoral Norte en el año 2018 y de la Región Metropolitana y Región Noreste, en el 2019.

## 5.3 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL:

Nuevos espacios político-técnicos para la toma de decisiones y consolidación del programa de proyectos de intervenciones constructivas.

### a) Creación de nuevos espacios políticos-técnicos para la toma de decisiones

1. Se consolidó el espacio **Comité de Programas**, donde se definen las áreas de intervención y su priorización, en función de las prioridades detectadas por MEVIR, los datos de déficit habitacional y los datos de pobreza del INE. Este espacio es integrado por miembros de la Dirección, Gerentes y Técnicos involucrados en las distintas etapas de la intervención.

2. El otro espacio que acompaña las decisiones tomadas es el SAT (**seguimiento de la adquisición de tierra**), el cual ha permitido reducir de manera radical las inversiones indirectas (infraestructura), adquiriendo tierra apta para las intervenciones.

En este sentido, para acceder a tierra apta jurídica, económica y físicamente, se recurrió a un doble mecanismo. Por un lado se intensificó el trabajo interinstitucional con otros organismos públicos y por otro lado y más novedoso, se inauguró el sistema de llamado a interesados en vender tierra a MEVIR. En lo que refiere a la primera modalidad tal vez el ejemplo más completo sea el caso de Vichadero donde MEVIR adquirió tierra de: IDR por modo donación, de ASSE-MSP como pago de deuda, de MDN a cambio de viviendas y del BROU mediante compra. Es importante destacar que salvo el área donada por la IDR el resto de los padrones contaban con infraestructura ya instalada. La segunda modalidad

dad permitió acceder a tierra en las localidades de Tambores, Curtina, Ansina, Lascano. El caso de Lascano es el más exitoso dado que se accedió a una importante cantidad de tierra urbana con infraestructura (particularmente saneamiento de OSE), que habilitó a la aprobación del Plan Integral correspondiente en una de las microrregiones con mayores necesidades existentes.

#### **b) Creación y consolidación del Programa de Proyectos de Intervenciones Constructivas**

En marzo de 2017 se **creó el Programa de Proyectos de Intervenciones Constructivas (PPIC)**, el cual tiene como cometido fortalecer y dar mayor relevancia a los Proyectos Ejecutivos.

El programa incorporó nuevos perfiles técnicos, quedando conformado un equipo interdisciplinario que cuenta con ingenieros civiles con perfil hidráulico ambiental, arquitectos para proyectos urbanos, diseño de tipologías, implantaciones y tramitaciones, arquitecta con perfil de ordenamiento territorial para adquisición de tierras y viabilidades, ingenieros agrimensoras, arquitectos ayudantes para tareas de relevamiento de campo, procesamiento de datos, dibujo, tramitaciones ante Intendencia y OSE, apoyo técnico, regularizaciones de fraccionamientos y pasantes para apoyo en general.

En estos años **se lograron los siguientes avances:**

- Se reforzó la capacidad de análisis de viabilidad de tierras para proyectos urbanos. Se mejoró la formación y conocimiento sobre ordenamiento territorial, potenciando la formación continua en el área.
- Se mejoró la calidad de proyecto de implantación de viviendas, poniendo énfasis en el uso del lote como parte integral de la vivienda.
- Se elaboraron nuevas tipologías (Tambores, T13). Elaboración de proyecto de crecimiento de la vivienda. Elaboración de un catálogo detallado de las alternativas de tipologías con todos sus elementos: Arquitectura, Estructura, Eléctrica, Sanitaria. Presentación ante el congreso de Intendentes. Presentación ante cada Intendencia en curso.
- Se mejoró el proyecto térmico de la vivienda (orientación de ventanas, apareado de viviendas, calefactor de alto rendimiento, aislación térmica). Obtención del Premio Nacional de energía 2019.
- Se estableció el criterio de definición de fundación de viviendas en base a costo.
- Se mejoró la capacidad de estudio de proyectos específicos: Salas de ordeñe, galpones, módulos de mitigación, tecnologías constructivas, maderas para uso estructural.
- Se mejoró la capacidad de estudios, proyectos, y seguimiento de obra de infraestructura urbana (vial, agua potable, saneamiento). Mayor antelación de los proyectos de infraestructura respecto a la ejecución de las obras.
- Se disminuyó la dependencia de consultores externos en Ingeniería Hidráulica Ambien-

tal y Agrimensura. Con esto se logró mejorar calidad y tiempo de ejecución de proyectos, al tiempo que se mejora la capacidad de resolución de problemas, propia del sector.

➢ Se incorporó un sector de estudios y proyectos de sistemas de agua y saneamiento, para su regularización y pasaje a OSE.

➢ Se ajustó y valorizó procedimiento para la regularización de urbanizaciones con la finalidad de habilitar la escrituración de viviendas a favor de los participantes.

➢ Se ajustó el protocolo de actuación para intervención en planta urbana, incorporando elementos para mejorar el registro de la intervención, así como la tramitación de permisos en las intendencias departamentales.

#### **c) Supervisores de trabajo social y de arquitectura**

La incorporación de la figura de supervisor/a que acompaña el trabajo disciplinar de Arquitectos y Trabajadoras sociales resulta clave para los nuevos desafíos que implican los Planes Integrales. Aún restan muchos aspectos para mejorar en cuanto a la definición del rol, el alcance, el avance en la cobertura del territorio (rescatando la idea inicial de los Planes Integrales de contar con supervisores regionales), pero se han dado los primeros pasos en este camino. Actualmente, se cuenta con dos supervisoras de Trabajo Social y tres supervisores de Arquitectura.

### **5.4 PROCESOS DE TRABAJO:**

Centralización de pagos, presupuestación y relevamiento de viviendas como herramientas de mejora para el uso eficiente y eficaz de los recursos.

#### **a) Centralización de los pagos**

La centralización de pagos en MEVIR es un proceso surgido en el año 2017, y que desde entonces ha ido avanzando año a año, con los siguientes objetivos:

1. Mejorar la planificación financiera
2. Aumentar la eficiencia en el uso de los recursos
3. Promover la oposición de intereses
4. Disminuir la responsabilidad del manejo de fondos por parte del arquitecto
5. Asegurar el cumplimiento de procedimientos institucionales relativos al plazo de pago, exigencia de documentación al proveedor, obligaciones tributarias, etc.
6. Disminuir los costos

Desde entonces se ha transitado por diferentes etapas, llegando en el año 2019 a que el 88% del total del dinero destinado a pagos se canaliza desde la Sede Central.

Como consecuencia de este cambio de procesos, se logró un ahorro en el costo por mantenimiento de cuentas bancarias, bajando el ratio de cuentas abiertas por programa, de 1,1 en el año 2017 a 0,5 a setiembre del 2019. Esto implica un ahorro estimado de \$ 1.200.000 anuales solamente por contar con menos cuentas abiertas, además de un ahorro implícito en el costo administrativo por el manejo y control de las mismas. También puede verse el impacto en lo relativo al dinero ocioso; el promedio en cuentas bancarias descentralizadas bajó de \$ 402.000 a \$ 174.000 en los últimos dos años, que implica directamente una mejora en los objetivos 1 y 2.

También se trabajó directamente con los proveedores, negociando la apertura de cuentas corrientes y los plazos de pagos, sobre todo en las barracas locales y estaciones de servicio, sin descuidar los precios pactados, que no han sufrido incrementos derivados de estas nuevas formas de trabajo.

En esta misma línea, se destaca la elaboración de un nuevo **Manual de Compras** como otro mecanismo que contribuyó a la mejora del uso de los recursos y la transparencia. Este manual entró en vigencia en abril de 2019 y plantea los procedimientos a seguir para la adquisición de materiales, bienes/servicios en la cantidad requerida, en el plazo definido y de acuerdo a la calidad exigida por MEVIR. Los dos cambios sustantivos definidos supusieron:

- Poder solicitar en los concursos de precios mejora de ofertas entre las empresas que tengan 5% o menos de diferencia, significando para MEVIR un ahorro de \$ 6.500.000 en los últimos 4 meses.
- La modificación de las autorizaciones de las compras según sus montos, agilizando los trámites administrativos viéndose reflejado en respuestas más adecuadas a las necesidades de las obras.

#### b) Presupuestación

Durante este período se trabajó en el crecimiento y consolidación del área de Presupuesto, lo que da cuenta del claro compromiso que viene teniendo MEVIR en la profesionalización y transparencia de la toma de decisiones institucionales.

En estos últimos años este sector ha transitado diferentes etapas, incorporando profesionales y generando procedimientos y herramientas que permitan apreciar el valor agregado que el área puede ofrecer a la gestión.

En primer lugar, se elaboró un protocolo de actuación para la elaboración y seguimiento de los presupuestos en MEVIR, en donde se especifica la información necesaria para presupuestar, los plazos y los entregables. Asimismo, se establece un mecanismo de control cuatrimestral, de manera de ir detectando desvíos, corregirlos y retroalimentar el proceso. Esto permitió presupuestar ocho obras nucleadas a partir de 2017, dos de las cuales ya fueron entregadas y cuentan con su informe final.

Por otro lado, se trabajó en otros temas específicos a saber:

- Informe económico comparativo de alternativas cubiertas: Econopanel vs. Isopanel
- Actualización de comparativa Calefactor Alto Rendimiento vs Estufa convencional
- Informe de costos de módulos de mitigación y su variante
- Informe de obras de reparación de techos San Antonio-Salto
- Informe de obras saneamiento San Antonio-Canelones
- Seguimiento y control en línea de obras de saneamiento en Tambores

Como hitos importantes, se resalta la incorporación de los presupuestos de Infraestructura y la elaboración de los costos unitarios de intervenciones que servirán de base para el próximo Presupuesto Quinquenal.

Finalmente, se detalla en el siguiente cuadro, la planificación de las obras presupuestadas

Planificación área presupuesto 2019-2020. Programas de núcleos											
	ABR. 19	MAY. 19	JUN. 19	JUL. 19	AGO. 19	SET. 19	OCT. 19	NOV. 19	DIC. 19-ENE 20	FEB. 20	
Lascano V	Corte 5 Dic.2018				Análisis Final 5-6						
Lascano VI											
Solis VI						Análisis Final					
Noblía V - VI		Corte 1 Nov.18			Corte 2 Mar.19		Corte 3 Jun.19		Corte 4 Set.19	Final de Obra	
Curtina III			Corte 1 Nov.18	Corte 2 Mar.19				Corte 3 Ago.19		Final de Obra	
Tambores IV	p0			Corte 1 Dic.19	Corte 2 May.19			Corte 3 Ago.19		Final de Obra	
San Luis al Medio		p0					p1 Replanificado				
Egaña				p0					Corte 1 Oct.19		
Radial I y II											
Perazza											
Santa Clara											
Cardal											
San Antonio											
18 de julio											
Quebracho											

Infraestructuras			p0		Saneamiento Tambores		
------------------	--	--	----	--	-------------------------	--	--

### c) Relevamiento de viviendas de MEVIR

En el año 2017, se inició una nueva línea de conocimiento de los participantes, donde a través de un relevamiento progresivo se recabó información de la situación de las viviendas que pertenecen al stock de MEVIR y de las familias que habitan en ellas. Las principales dimensiones indagadas fueron: situación de la vivienda y estado de conservación, composición y cambios en las configuraciones familiares, características socio-laborales de las familias y aspectos de la localidad.

*La primera fase del relevamiento (2017) incluyó el departamento de Flores, abarcando en el año siguiente (2018) los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres, región suroeste de Salto y algunas localidades de San José y Rocha. En el año 2019, se relevó el resto del departamento de Salto, el este de Durazno y parte de Paysandú, Río Negro y Tacuarembó. En estos tres años, se registró información de 80 localidades y se visitaron 5.006 familias, lo que corresponde a un 26% del total de localidades con presencia de MEVIR (313) y un 27% del total de viviendas en stock.*

## 5.5 PERSONAS:

Cargos y categorías, capacitación y protocolo de acoso laboral

### a) Sistema de cargos y categorías

En este quinquenio culminó el proceso de implementación de “Cargos y Categorías” en todos los niveles jerárquicos, estableciéndose una nueva estructura salarial ordenada y con criterio de igual tarea-igual remuneración. Se pasa de una estructura donde 73 de las 106 personas percibían salarios distintos, a otra estructura de 25 salarios agrupados en 9 categorías.

### b) Capacitación de trabajadores

Desde el área de Recursos Humanos se instrumentó un plan de capacitación para los funcionarios de MEVIR en diversos temas. Se destaca la formación en género (impulsada desde las funcionarias que participan en la Comisión de Género del Sistema Público de Vivienda) temática que se consolidó como de interés para la institución y en la que participaron funcionarios de oficina, técnicos de campo y nivel directivo en varias de las instancias realizadas. También se destaca la capacitación en planificación, los talleres vinculados a empoderamiento de los participantes de MEVIR y las actividades referidas a pobreza extrema y vulnerabilidad social.

### c) Protocolo de Acoso Laboral

En el marco de la generación de garantías de los derechos de los trabajadores/as, se aprobó el protocolo de “Acoso laboral”. Este protocolo define el marco de actuación para hacer frente a aquellas conductas (acciones u omisiones) que, desarrolladas en ocasión del trabajo, se aparten de las pautas normales del relacionamiento laboral y que provoquen o sean susceptibles de provocar en quien las recibe, un menoscabo de su integridad física, psíquica, moral o sexual.

### d) Otros temas

El área de Seguridad y Salud ocupacional se integró en este quinquenio al área de Recursos Humanos, cubriendo todas las obras e implementando planes de seguridad en las mismas. Se intensificaron las capacitaciones en estos temas y los controles de alcoholemia en obra.

## 5.6 SISTEMAS DE INFORMACIÓN:

Sistema integral de gestión y otros procesos relevantes

### a) Sistema Integral de Gestión

Desde mediados de 2018, MEVIR viene trabajando en el proyecto “Implantación Sistema Integral de Gestión”. Dicho proyecto contempla la compra de un sistema ERP (Enterprise Resource Planning) y su puesta en producción. Actualmente ya se transitaron varias etapas del proyecto (selección del producto, pre factibilidad, definición de alcance, prototipado, pruebas, etc.) y la meta es ponerlo en producción en el primer trimestre de 2020. Durante este 2019 se trabajó en la adaptación de los procesos administrativos institucionales a las buenas prácticas propuestas por el nuevo sistema con un equipo conformado por los consultores de la herramienta y más de 15 funcionarios de las diferentes áreas de MEVIR.

### b) Otros procesos relevantes

Además de este proyecto ERP, se destacan los siguientes puntos en el proceso de mejora de los sistemas de información:

- Relevamiento, documentación e informatización de los procesos involucrados en la nueva metodología de trabajo Planes Integrales (Ej: Planta urbana y subsidio a la cuota).
- Implementación de sistemas de Business Intelligence (Datawarehouse) para el análisis de la información de morosidad y comportamientos de pago de los deudores de la institución.
- Simoffline - Sistema que funciona sin conexión desde territorio que permite a los técnicos de campo interactuar con los procesos organizacionales desde territorio, mediante una tablet (inscripciones, entrevistas, propuestas constructivas, avance de obra, etc.).
- Infraestructura SIG (Sistema de Información geográfico): se montó la infraestructura necesaria para la integración de la dimensión geoespacial a los sistemas y que esa información se vuelque al sistema GIS.
- Nuevo sistema de gestión de deudas: en 2015 se puso en producción el nuevo sistema de gestión de deudas que permite tener toda la trazabilidad de la deuda y subsidio de un participante, mejorando de forma abismal la calidad y cantidad de información disponible.
- Nuevo sistema de actas: se desarrolló un nuevo sistema de actas que permite registrar las actas aprobadas por el directorio (CNH, Mesa Coordinadora, Comisiones).



# 06

## CAPÍTULO

### SOLUCIONES HABITACIONALES ENTREGADAS EN EL QUINQUENIO

- > **06.1**  
CUMPLIMIENTO DEL PLAN QUINQUENAL
- > **06.2**  
EL IMPACTO EN EL TERRITORIO
- > **06.3**  
ACCIONES SOBRE EL STOCK

## 6.1 CUMPLIMIENTO DEL PLAN QUINQUENAL

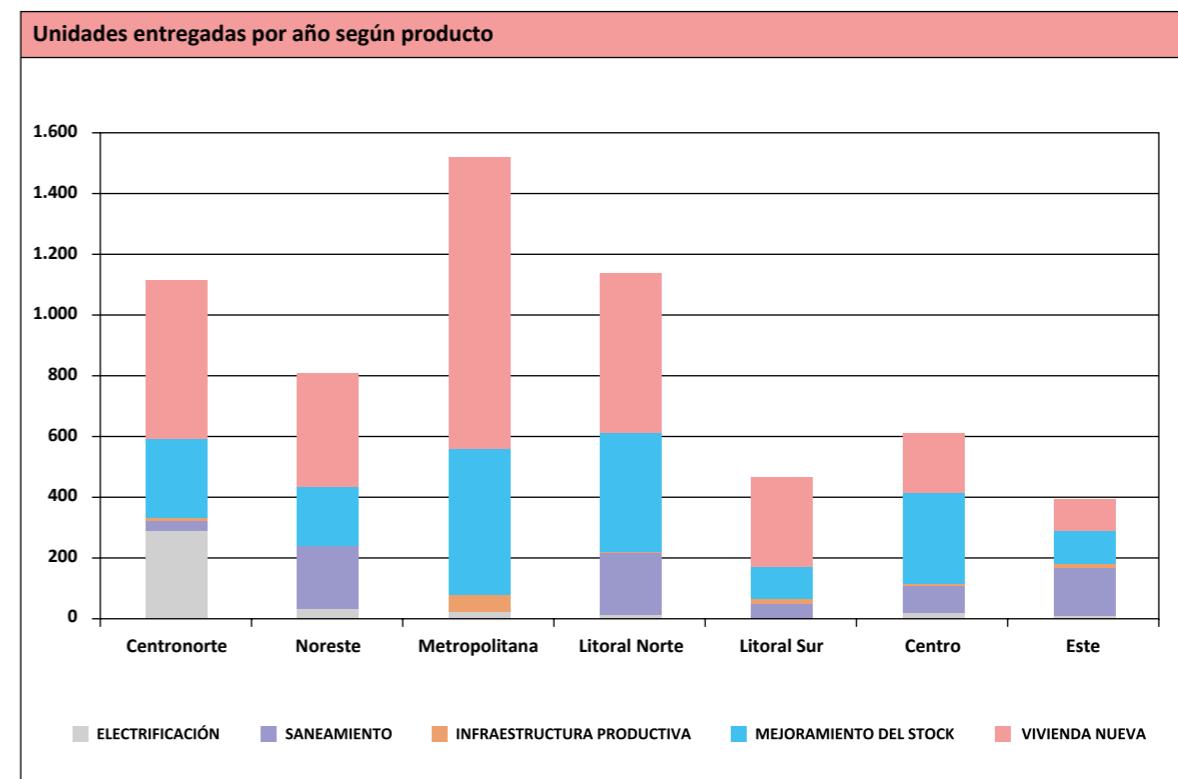
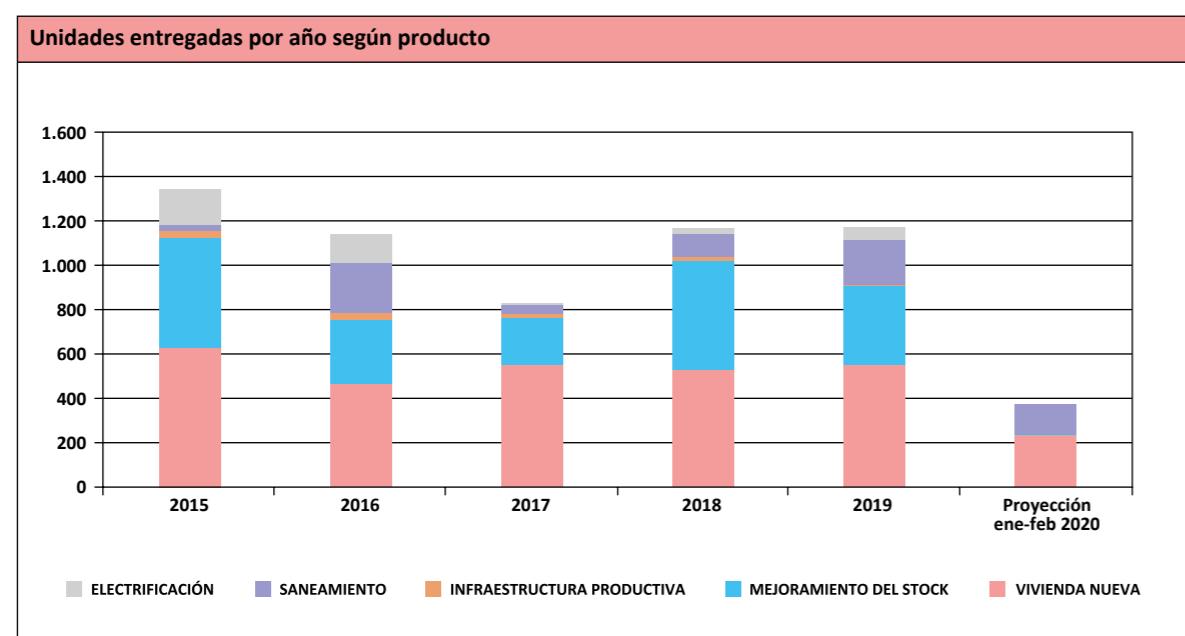
Desde marzo de 2015 a diciembre de 2019 se han realizado 5.644 intervenciones y para el fin del quinquenio esta cifra alcanzará las 6.018, alcanzando la meta de 6.000 fijada inicialmente.

Unidades entregadas por año según producto									
	2015	2016	2017	2018	2019	Proyección Ene - Feb 2020	TOTAL	Meta Quinquenal	
Vivienda nueva	628	469	556	531	555	239	2.978	3.000	
Mejoramiento del stock	496	285	213	488	350	8	1.840		
Infraestructura productiva	32	29	12	20	7	0	100		
Saneamiento	24	224	38	100	201	127	714		
Electrificación	162	132	7	24	61	0	386		
<b>TOTAL</b>	<b>1.342</b>	<b>1.139</b>	<b>826</b>	<b>1.163</b>	<b>1.174</b>	<b>374</b>	<b>6.018</b>	<b>6.000</b>	

En cuanto a la distribución territorial, se encuentra que las Regiones que cuentan con **mayor número de intervenciones son las Regiones Centronorte, Litoral Norte y Metropolitana**, es decir, aquellas que fueron priorizadas por MEVIR para la implementación de los Planes Integrales de Proyectos Locales, a partir del año 2015.

Unidades entregadas por región según producto									
	R. Centro Norte	R. Noreste	R. Metropolitana	R. Litoral Norte	R. Litoral Sur	R. Centro	R. Este		TOTAL
Vivienda nueva	524	375	960	526	296	194	103	2.978	
Mejoramiento del stock	260	194	479	391	105	301	110	1.840	
Infraestructura productiva	9	0	56	4	16	4	11	100	
Saneamiento	29	192	0	202	46	88	157	714	
Electrificación	288	43	20	10	0	18	7	386	
<b>TOTAL</b>	<b>1.110</b>	<b>804</b>	<b>1.515</b>	<b>1.133</b>	<b>463</b>	<b>605</b>	<b>388</b>	<b>6.018</b>	

Del total de las intervenciones el **49%** refiere a las **construcción de viviendas nuevas**, encontrando en el restante 51% diferentes productos, donde se destaca la **refacción/ampliación de viviendas particulares**, con un **31%** del total. Estos porcentajes refieren a la suma total de intervenciones en el quinquenio, ya que la proporción de los distintos productos difieren entre años.



En términos territoriales, un dato relevante que da cuenta de la cobertura de los planes de MEVIR en el territorio, refiere al porcentaje del país que ha sido incluido en los llamados de MEVIR. Se encuentra que **la cobertura ha sido del 35% del territorio nacional**.

Planes finalizados en el quinquenio y en ejecución



## 6.2 EL IMPACTO EN EL TERRITORIO

Como ya se mencionó, la selección de las zonas de intervención de MEVIR se realiza sobre la base de estudios territoriales que contemplan el déficit habitacional y necesidades de vivienda existentes, así como otros indicadores referidos a población, empleo, pobreza, dinámicas productivas, etc. Asimismo, una vez que se inicia un plan en determinada microregión, se abren los llamados a interesados para los distintos programas. Dado que no es posible cubrir la totalidad de las necesidades existentes, MEVIR cuenta con un riguroso proceso de selección de participantes donde una vez que se inscriben las familias interesadas que cumplen con los requisitos establecidos, se priorizan aquellas que cuenten con menores a cargo, que habitan viviendas en mal estado, con bajos niveles de ingreso y situaciones complejas de salud<sup>29</sup>.

Para aproximarnos a la cobertura de necesidades que se contemplaron en el marco de los Planes de MEVIR, tomamos la cantidad de hogares con NBI en vivienda (Censo 2011)<sup>30</sup> en cada una de las localidades donde se desarrollan los planes, y la cantidad de familias seleccionadas, tanto en programas de **Núcleo como Planta Urbana** (viviendas nuevas y refacciones).

Indicadores de cobertura, según región

Región	Seleccionados / Total de hogares	Seleccionados / Hogares con NBI en vivienda
Centronorte	9,0%	44,8%
Noreste	9,5%	75,0%
Metropolitana	11,6%	114,6%
Litoral Norte	9,0%	54,4%
Litoral Sur	7,4%	49,5%
Centro	12,1%	65,5%
Este	9,4%	88,5%
<b>TOTAL</b>	<b>9,5%</b>	<b>63,9%</b>

Si la focalización fuera perfecta, encontramos que en la Región Metropolitana se cubrieron todas las necesidades de vivienda, sin embargo, los porcentajes varían entre programas. Situaciones en donde los seleccionados superan el total de hogares con NBI en vivienda pueden explicarse por la inclusión de familias que residen en el medio rural disperso<sup>31</sup>, presencia de más de un hogar por vivienda, entre otras.

<sup>29</sup> Dadas las inscripciones masivas que se han registrado, debido a la llegada a localidades más grandes y con mayores necesidades, el proceso de selección de participantes se ha vuelto más complejo, así como también el trabajo con los participantes.

<sup>30</sup> Incluye: material de la vivienda, espacio habitable (hacinamiento) y espacio disponible para cocinar.

<sup>31</sup> Mientras que los datos de NBI refieren a hogares en las localidades.

Si observamos las cifras agregadas, y más allá de las particularidades que puedan existir, **se encuentra que se intervino en uno de cada diez hogares de las localidades priorizadas, con una cobertura de casi el 64% de hogares con NBI en vivienda.**

Pasemos ahora a analizar las características de las familias seleccionadas en los Programas de Núcleo desarrollados en el quinquenio, diferenciando según región<sup>32</sup>.

Tamaño del hogar, ingreso familiar y proporción de hogares monoparentales en el total de seleccionados según región			
Región	Tamaño promedio del hogar	Tamaño promedio del hogar	Hogares monoparentales
Centronorte	3,77	18.455	31,44%
Noreste	3,75	20.509	29,95%
Metropolitana	3,62	24.377	32,99%
Litoral Norte	3,66	23.850	23,93%
Litoral Sur	3,54	25.811	32,06%
Centro	3,37	23.601	25,00%
Este	3,53	27.436	23,38%
<b>TOTAL LAS REGIONES</b>	<b>3,65</b>	<b>22.856</b>	<b>29,69%</b>
<b>TOTAL PAÍS RURAL</b>	<b>2,96</b>	<b>49.762</b>	<b>9,4%</b>

Datos INE

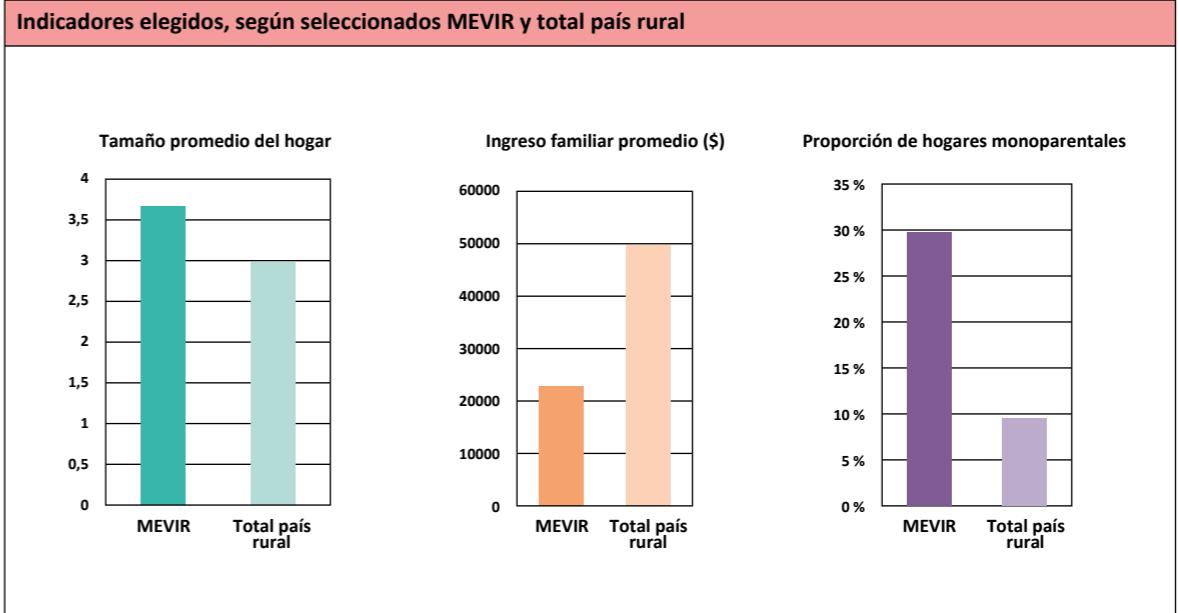
Se observa que el **tamaño promedio del hogar en el caso de los seleccionados por MEVIR es de 3,65 frente a un 2,96 del total país rural** (localidades menores a 5000 hab. y área rural dispersa).

A su vez, en términos de ingreso se encuentra que el **ingreso familiar promedio de los hogares seleccionados es el 46% del ingreso promedio en el país rural**<sup>33</sup>.

Finalmente, y en consonancia con la priorización de hogares en mayor situación de vulnerabilidad/vulneración social, el **porcentaje de hogares monoparentales (en su casi totalidad hogares con jefatura femenina) en el total de seleccionados es de 29,7% mientras que a nivel país rural, la proporción de hogares monoparentales en el total es de 9,4%**.

<sup>32</sup> Se incluyen los programas de núcleo finalizados y con participantes seleccionados en las siguientes localidades: Pueblo del Barro, Ansina, Puntas de Carretera, Tranqueras, Vichadero, Curtina, Tambores, Peralta, La Charqueada, Noblia, Lascano, San Luis al Medio, Rincón, San Antonio, 25 de Agosto, Canelón Chico, La Macana, Solís de Mataojo, Montes, Juanicó, Soca, G. Aznárez, Kiyú, Villa Rodríguez, Juan Soler, Estación González, Algorita, Baltasar Brum, Piedras Coloradas, Orgoroso, Quebracho, Mones Quintela, Constitución, Tomás Gomensoro, Biassini, San Javier, Belén, Constanza, Risco, Egaña, Cufré, Florencio Sánchez-Cardona, Villa Soriano, Carlos Reyes, El Carmen, Sarandí de Cuadra, Juan José Castro, Mariscal, Pirarajá.

<sup>33</sup> Ingreso medio de los hogares en localidades menores a 5000 habitantes y área rural dispersa, a valores corrientes, sin aguinaldo y sin valor locativo. Setiembre 2019.



En cuanto al **impacto de MEVIR en el territorio**, podemos ir más allá de la cifra de soluciones habitacionales mencionadas. **Los participantes** de MEVIR también acceden a otros beneficios indirectos a partir de las intervenciones de MEVIR, como ser:

- El acceso a la formación, ya sea en actividades específicas de la obra (y capacitación en temas de Salud y Seguridad Ocupacional) así como en la adquisición de habilidades sociales vinculadas a la integración, asociatividad, etc.
  - La posibilidad de contar con un sistema de energía alternativo, paneles solares, que mejoran la eficiencia energética y reducen el gasto en consumo de las familias.
  - La mejora en las condiciones ambientales al dar solución a la problemática del saneamiento.
- Por otro lado, se encuentra la **población local** que se beneficia indirectamente con la intervención de MEVIR en el territorio. Dentro de la misma, pueden identificarse tres subgrupos:
- Trabajadores contratados localmente (personal de obra y administrativo/a de obra), que logran insertarse laboralmente.
  - Comerciantes de la zona, que ven incrementada sus ventas.
  - Vecinos de la zona, que se benefician en al menos los siguientes puntos:

- Usuarios de CAIF en locales construidos, refaccionados o dados en comodato por MEVIR
- Mejora ambiental generada por las soluciones de saneamiento

## 6.3 ACCIONES SOBRE EL STOCK

Finalmente, interesa señalar el trabajo que se realiza con las viviendas que ya fueron entregadas en planes anteriores de MEVIR, pero aún pertenecen al stock institucional, en tanto los participantes continúan pagando su correspondiente cuota.

Por un lado, se encuentran las acciones judiciales que se efectúan con el objetivo de disminuir la morosidad y actuar sobre situaciones de irregularidad.

Acciones judiciales realizadas según región				
Región	Inspecciones oculares	Intimaciones	Desalojos	Tomas de posesión
Centronorte	30	145	26	25
Noreste	52	138	29	18
Metropolitana4	0	300	66	23
Litoral Norte	93	501	162	86
Litoral Sur	18	150	33	11
Centro	41	177	51	13
Este	11	66	22	10
<b>TOTAL</b>	<b>285</b>	<b>1477</b>	<b>389</b>	<b>186</b>

Por otro lado, se presentan las escrituraciones de viviendas de MEVIR a favor de la familia participante, momento a partir del cual, la vivienda pasa a ser propiedad y absoluta responsabilidad de la misma. En el quinquenio se escrituraron 2054 viviendas, siendo que la mayor cantidad se realizó en la Región Noreste.

Viviendas escrituradas en el quinquenio según región		
Región	Viviendas escrituradas en el quinquenio	Escrituradas en la región / Total de escrituradas
Centronorte	139	6,8%
Noreste	518	25,2%
Metropolitana	368	17,9%
Litoral Norte	386	18,8%
Litoral Sur	325	15,8%
Centro	155	7,5%
Este	163	7,9%
<b>TOTAL</b>	<b>2054</b>	<b>100%</b>



# 07

CAPÍTULO

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

> 07.1  
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

## 7.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

La inclusión de mayor número de familias, en especial de aquellas en situación de vulnerabilidad social, el desarrollo de soluciones habitacionales alternativas, las innovaciones constructivas, la adecuación en términos ambientales y el fortalecimiento de MEVIR, pieza fundamental en el territorio y política pública articulada con el resto de las políticas sociales, implicó una importante inversión de recursos, que contribuyó en cada rincón del país, a que las familias mejoraran su calidad de vida en sentido amplio, no solo accediendo a una vivienda adecuada, sino avanzando en la construcción de ciudadanía.

De esta manera, en esta sección de la Memoria Quinquenal, se presenta la ejecución financiera del período 2015-2019, detallando los ingresos y egresos del quinquenio.

Ejecución financiera. Plan Quinquenal 2015-2019. Pesos constantes 2019							
CAJA INICIAL: 694.701.213						Ingresos Institucionales	
INGRESOS	2015	2016	2017	2018	2019	%	Total 2015-2019
MVOTMA	983.772.908	732.753.277	1.069.096.484	780.621.838	1.005.620.626	50,6%	<b>4.571.865.133</b>
Compromisos de Gestión	69.255.232	192.713.447	62.494.735	171.298.233	112.122.547	6,7%	<b>607.884.194</b>
Cobranza de Cuotas	380.616.755	401.768.036	352.699.422	364.995.001	360.458.042	20,6%	<b>1.860.537.256</b>
BPS -Ley 15852	48.377.013	48.316.704	36.816.903	61.472.988	50.917.781	2,7	<b>245.900.889</b>
Otros Ingresos	358.082.557	336.745.734	442.748.918	292.145.255	325.449.583	19,4%	<b>1.755.172.048</b>
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>1.840.104.466</b>	<b>1.712.297.199</b>	<b>1.963.856.461</b>	<b>1.670.533.315</b>	<b>1.854.568.079</b>	<b>100%</b>	<b>9.041.359.521</b>
Egresos Institucionales							
EGRESOS	2015	2016	2017	2018	2019	%	Total 2015-2019
Sede y Técnicos	336.880.301	328.647.246	365.350.210	352.290.168	358.906.487	18,0%	<b>1.742.074.411</b>
Mano de Obra (Const)	644.682.688	600.419.201	663.488.645	611.728.429	632.869.773	32,6%	<b>3.153.188.735</b>
Materiales y Servicios	1.040.151.105	917.714.107	1.024.740.088	920.639.809	884.486.827	49,4%	<b>4.787.758.936</b>
<b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>2.021.714.093</b>	<b>1.846.807.554</b>	<b>2.053.578.942</b>	<b>1884.658.406</b>	<b>1.876.263.086</b>	<b>100%</b>	<b>9.683.022.082</b>
INGRESOS - EGRESOS	(181.609.627)	134.510.355	(89.722.481)	(214.125.091)	(21.695.077)		(641.622.562)
CAJA FINAL (estimada): 53.038.651							

Nota: en el 2019 los últimos dos meses son proyecciones.

Otros ingresos: devolución de impuestos, otros ingresos menores

Al igual que sucedió en el año 2015, cuando se recibieron fondos que correspondían al ejercicio 2014, se prevé que ingresen en el año 2020 fondos que corresponden al ejercicio 2019.



# 08

CAPÍTULO

DESAFÍOS PARA  
EL PRÓXIMO  
QUINQUENIO

> **08.1**  
DESAFÍOS PARA EL PRÓXIMO QUINQUENIO

## 8.1 DESAFÍOS PARA EL PRÓXIMO QUINQUENIO

interinstitucionalidad / integralidad / inclusión

### LAS CLAVES PARA LA EQUIDAD

Presentadas las principales características de lo realizado durante el quinquenio corresponde referir, aunque sea de forma sintética, a cómo seguir para profundizar la concepción de MEVIR como herramienta pública protagónica de la construcción de hábitat rural.

El avance obtenido a partir de la modificación de la modalidad de actuación nos permitió dejar en evidencia que el cambio de paradigma es posible. Hemos pasado de la lógica donde el accionar de MEVIR se centraba en la ampliación del stock habitacional, casi sin otra prioridad, a un accionar que incorpora por un lado, la recuperación del stock y la intensificación del uso del suelo ya urbanizado, y por otro la cualificación de la intervención a través de su diálogo con el acceso a los servicios.

Los desafíos que a continuación desarrollaremos, claramente no son los únicos, pero si los más importantes para el ajuste de la respuesta socio-territorial de la política de MEVIR.

Para seguir avanzando en el acceso al derecho a la vivienda de la población del medio rural, entendiendo que esto no es entregar una casa, hace falta continuar las reflexiones que problematizan algunas “verdades”, sobre las que se ha sustentado buena parte de las definiciones políticas que conformaron la cultura institucional.

Por ejemplo, durante mucho tiempo MEVIR construyó donde se obtenía suelo en donación pensando que esto era bueno desde el punto de vista económico, y eso lo hemos modificado. Hoy MEVIR interviene donde accede a suelo ya urbanizado o adecuado para urbanizar. Esto no se hace solo por donación, también adquiriéndolo por compra venta. Ello nos permitió importantes ahorros en infraestructura y mayores niveles de integración territorial con la consecuente ventaja social para los participantes de MEVIR y la comunidad en general. También significó una ventaja económica y funcional para los gobiernos departamentales, las empresas proveedoras de servicios y otros actores públicos como: ANEP, ASSE, INAU, MINT.

Dentro de estas “verdades” hay otras que han sido problematizadas desde la nueva modalidad de intervención cuyos resultados obtenidos en los años 2018 y 2019 nos muestran su pertinencia para una mejor y mayor integración social. Debemos destacar fundamentalmente la diversificación de soluciones ofrecidas, física y socialmente, de manera simultánea en el territorio. La base de esto es el trabajo transversal intrae institucional y coordinado, complementario y colaborativo con los demás actores que operan en el territorio. En contraposición al trabajo especializado y con importantísimos niveles de autonomía con que se desarrolló históricamente MEVIR.

Complementariamente a estas reflexiones, y atendiendo a las señales que la aplicación de la nueva modalidad nos viene dando, debemos prioritariamente ampliar:

**a)** los niveles de **interinstitucionalidad**, particularmente en lo que hace a la planificación.

**b)** **integralidad**, continuando con el aprovechamiento del capital social instalado. Recuperando, refuncionalizando y poniendo nuevamente a disposición la mayor cantidad de viviendas del stock existente. Atendiendo especialmente las situaciones irregulares dentro del propio stock de MEVIR, y aprovechando el máximo de suelo urbanizado subutilizado.

**c)** ajustando los mecanismos que aseguren respuestas para la **inclusión** de las familias más vulneradas del medio rural.

Tal vez, el principal avance se dio en reconocer que MEVIR es un instrumento de política pública centrado en vivienda. Que debe estar articulado con las demás políticas públicas que operan en el territorio donde actúa, y aún nos queda camino por recorrer. Hemos introducido mucho respecto a la definición de las intervenciones (déficit habitacional, pobreza, resultado de las investigaciones, etc.) que posicionan muy bien a MEVIR para planificar su trabajo. A esto se suma manejar las intervenciones en clave regional que mejora las posibilidades y capacidades desde el punto de vista productivo. Hablamos de transversalizar la intervención haciendo operar simultáneamente todas las soluciones habitacionales ofrecidas a la vez, con la consecuente ventaja para una respuesta adecuada y transparente a la demanda existente en las distintas localidades y sus áreas de influencia.

Sin embargo, para profundizar lo obtenido, debemos aumentar los niveles de interinstitucionalidad, coordinando la planificación de MEVIR con los demás actores institucionales. Esto claramente no depende sólo de MEVIR, pero entendemos que sí podemos jugar un rol de liderazgo. Ampliando lo hecho en este último quinquenio en cuanto a presentación de planificación y rendición de cuentas, a través del diseño de MEVIR como Programa Nacional de Vivienda en el ámbito rural.

Este desafío de profundizar la interinstitucionalidad y la planificación, hacia el diseño de un Programa Nacional, **incluye la discusión de la delimitación del ámbito rural** (hoy área rural dispersa y pequeñas localidades hasta 5000 habitantes) que impone reflexionar y evaluar la ampliación de las áreas de actuación hacia las ciudades intermedias.

Pero ésta discusión que nos impone, nos exigirá la participación institucional y ciudadana, donde necesariamente participarán activa y periódicamente todos los actores, incluidos los vecinos, en las instancias de puesta de manifiesto y debate público. Esta planificación se deberá hacer a las distintas escalas de actuación involucradas: local, microrregional, regional y nacional.

En cuanto a la integralidad del accionar de MEVIR, debemos atender lo que la evidencia estadística, con todas las correcciones que queramos hacerle, nos dice. El déficit cualitativo es entre tres y cuatro veces mayor que el déficit cuantitativo. Eso obliga a MEVIR a seguir mejorando el diseño de los instrumentos físicos, sociales y de producción, así como los financieros y legales para la atención al déficit cualitativo.

Lo hecho hasta ahora nos permite aseverar que las respuestas brindadas han abierto la posibilidad a un grupo de familias que con la casi excluyente respuesta de viviendas en núcleo no accedían o accedían con costos y utilización de recursos por encima de los estrictamente necesarios para el ejercicio del derecho.

La construcción en predios particulares al interior de las localidades; la reutilización o la intensificación del uso de los inmuebles existentes a la que se suma la recuperación y mejora del stock de MEVIR; nos ha permitido entregar 3.438 soluciones habitacionales que aprovechan de una u otra manera el capital social instalado. Dentro de ellas hay 1.141 con las nuevas soluciones ofrecidas.

Para esto, se intensificó el uso de soluciones que ya ofrecía MEVIR para la atención del déficit cualitativo, direccionados hacia la mejora de la calidad de vida y de trabajo de los pequeños productores en área rural dispersa, llevándolas a las áreas urbanas.

Con todas estas medidas, pasamos de una atención histórica promedio de 65 a 35 a favor de la atención del déficit cuantitativo a una de 61 a 39 a favor del déficit cualitativo en el último quinquenio. Perfeccionar y ampliar las respuestas para el aprovechamiento del capital social instalado se transforma así en uno de los principales desafíos a futuro. Esto no solo pensando en las familias que estas soluciones incluyen en la atención de MEVIR, ni por la mejora costo-beneficio con el consecuente ahorro social, sino fundamentalmente por la mejora socio-territorial de la intervención con impacto comunitario positivo.

Las otras líneas de trabajo a continuar desarrollando son aquellas que viabilizan la inclusión de las familias más vulneradas. Dentro de estas se encuentran:

➢ La profundización y ampliación de los convenios con MIDES, INC, BPS y DINAVI. Los ajustes metodológicos internos que se vienen haciendo para la inclusión de éstas familias en nuestros programas que brindan soluciones a familias sin terreno o derivadas por otras instituciones (Intendencias, MIDES y ASSE);

➢ La búsqueda de soluciones para, lo que provisoriamente llamamos **Asentamientos irregulares rurales**. Estos casos, que en una estimación primaria abarcarían unas 1200 familias, son la versión actual de los históricamente reconocidos como "rancheríos". Esos rancheríos fueron el motivo fundante de MEVIR, y ésta definición impone su atención.

➢ La atención a la población rural con mayor nivel de vulneración de sus derechos nos exigió investigar una respuesta diferente. En éste sentido se diseñó una estrategia de abordaje que implica la profundización máxima de la interinstitucionalidad, a través de la participación en las comisiones enfocadas en vivienda de las MIPS (mesas interinstitucionales de políticas sociales) departamentales coordinadas por el MIDES, y la coordinación con DINOT y DINAVI del MVOTMA. En este quinquenio estamos atendiendo 103 casos en las localidades de Sequeira en Artigas, Paso de Arriera y Pueblo de los Santos en Rivera e iniciamos la atención en Puntas del Parao en Treinta y Tres y Pueblo Heriberto en Tacuarembó. La emergencia habitacional que en nuestra área de actuación se presenta en éstos Asentamientos irregulares rurales resulta el mayor desafío institucional para el próximo quinquenio.

Visualizamos un escenario positivo para profundizar la planificación de los planes integrales de proyectos locales, en los términos ya comentados. Sin embargo, es necesario realizar algunos ajustes en la organización interna del trabajo y su planificación para lograr mayor intercambio con los demás actores institucionales.

A la hora de planificar cada plan regional, microrregional y definir los planes integrales y proyectos locales, deberá convocarse a las instituciones presentes en la zona, realizando las articulaciones necesarias antes, durante y posterior a la obra. Planteando acuerdos y delimitando responsabilidades y definiendo necesidades para la realización de los convenios correspondientes para el mejor aprovechamiento de MEVIR en la región. De esta forma lograr que la intervención sea efectivamente integral, interinstitucional e inclusiva.

**MVOTMA**

**Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**  
Eneida de León

**Subsecretario de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**  
Jorge Rucks

**Director General de Secretaría**  
Homero Guerrero

**Director Nacional de Vivienda**  
Salvador Schelotto

**MEVIR**

**Presidencia**  
Cecilia Bianco

**Vicepresidencia**  
Claire Houni

**Secretario General**  
Gonzalo Balarini

**Integrantes de la Comisión Nacional Honoraria**

Cecilia Bianco  
Claire Hounie  
Gonzalo Balarini  
Marina Lombardi  
Leonardo Rey  
María Fernanda Ventós  
Juan Carlos Arbío  
Teresa Buroni  
Jorge Bertullo

**Coordinación ejecutiva:**

Yamila Mezeguez - Unidad de Evaluación, Monitoreo, Acompañamiento e Investigación.  
Ana Laura Saravia - Comunicación



Febrero 2020

Paraguay 1321 of.101, 11200  
Montevideo - Uruguay  
Tel.: (598-2) 29026622  
C.E.: [comunicacion@mevir.org.uy](mailto:comunicacion@mevir.org.uy)  
Sitio web.: [www.mevir.org.uy](http://www.mevir.org.uy)

Prohibida su reproducción parcial o total sin citar la fuente

Diseño y diagramación: Ana Lago  
Impresión:  
Depósito legal:  
ISBN