

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

**Avances y pendientes de las políticas  
habitacionales en los gobiernos de izquierda**

**Valentina Cure**  
Tutora: Beatriz Rocco

**2014**

# Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b>   | 3  |
| <b>Aspectos Metodológicos</b>   | 5  |
| <b>Capítulo 1. La cuestión social y sus derivaciones</b>                          | 7  |
| 1.1 Cuestión Social   | 7  |
| 1.2 Políticas Sociales  | 9  |
| 1.3 Intervención del Estado en Políticas Sociales                                 | 10 |
| 1.4 Intervención del Estado en Políticas Sociales en Uruguay                      | 13 |
| 1.5 Transformaciones a nivel de ciudad y la vivienda                              | 17 |
| <b>Capítulo 2. Vivienda e intervención del Estado en políticas habitacionales</b> | 19 |
| 2.1 Vivienda y Hábitat  | 19 |
| 2.2. Políticas Habitacionales en Uruguay en el Siglo XX                           | 20 |
| <b>Capítulo 3. Políticas habitacionales en gobiernos progresistas</b>             | 28 |
| 3.1 Primer mandato Frenteamplista 2005-2009                                       | 28 |
| 3.2 Segundo mandato Frenteamplista 2010-2014                                      | 33 |
| 3.3 Plan Nacional de Integración Socio- Habitacional Juntos                       | 38 |
| 3.4 Plan de Vivienda Sindical   | 39 |
| <b>Capítulo 4. Avances y pendientes en materia habitacional</b>                   | 41 |
| 4.1 Avances   | 41 |
| 4.1.1 Oferta de vivienda y demanda  | 42 |
| 4.1.2 Oferta para población vulnerable  | 46 |
| 4.2 Pendientes  | 48 |
| 4.2.1 Posible Tercer Gobierno Frenteamplista                                      | 50 |
| <b>Consideraciones Finales</b>  | 52 |
| <b>Bibliografía</b>   | 55 |
| <b>Anexos</b>   | 59 |

## Glosario

|         |   |
|---------|---|
| AFAPs   | Administradoras de Fondos de Ahorro.  |
| APH     | Atención Primaria Habitacional  |
| BHU     | Banco Hipotecario el Uruguay  |
| CIES    | Consejo Interamericano Económico y Social                                     |
| FECOVI  | Federación de Cooperativas de Viviendas de Ahorro Previo                      |
| FNV     | Fondo Nacional de Vivienda  |
| FUCVAM  | Federación uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua              |
| IAT     | Instituto de Asistencia Técnica   |
| IM      | Intendencia de Montevideo   |
| INVE    | Instituto Nacional de Vivienda Económica                                      |
| MEVIR   | Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural                     |
| MIDES   | Ministerio de Desarrollo Social   |
| MVOTMA  | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente             |
| NBE     | Núcleo Básico Evolutivo   |
| OSE     | Obras Sanitarias del Estado   |
| PIAI    | Programa de Integración de Asentamientos Irregulares                          |
| PIT-CNT | Plenario Intersectorial de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores |
| PMB     | Plan de Mejoramiento de Barrios   |
| PVS     | Plan de Vivienda Sindical   |
| SIAV    | Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda                                     |
| UR      | Unidad Reajutable (moneda ficta para créditos inmobiliarios)                  |
| UTE     | Usinas Termoeléctricas del Estado   |

## Introducción

El presente documento corresponde al último eslabón dentro de los requerimientos de la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Este trabajo tiene como tema central el análisis de las políticas habitacionales implementadas por el Estado uruguayo, a partir de la asunción por primera vez en el gobierno del Frente Amplio luego de muchas décadas en las cuales los partidos tradicionales estaban al frente del aparato estatal.

La iniciativa por hacer un estudio de las políticas habitacionales corresponde a que nuestra profesión de alguna u otra manera siempre debe lidiar con los problemas habitacionales que presentan numerosas familias principalmente las más vulnerables, aquellas que se encuentran bajo la línea de pobreza sin ningún instrumento seguro para poder solucionar el problema por su propia cuenta. Es por esto que la preocupación central es conocer los pendientes en materia habitacional, sobre todo en sectores de mayor vulnerabilidad.

Cuando asume por primera vez el gobierno de la mencionada fuerza política, promete dar un giro a las políticas habitacionales implementadas hasta el momento, desde una orientación universal y de largo alcance, tratando de minimizar los efectos de la focalización aplicada hasta el momento.

Por lo tanto este trabajo intenta problematizar los alcances (en relación a los distintos estratos sociales), los avances y pendientes de este gobierno en relación a las políticas habitacionales y de vivienda.

Para llegar a esto es necesario hacer un repaso desde las primeras medidas implementadas en materia de vivienda a finales del siglo XIX, principalmente a comienzos del XX.

Primero con la creación del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), seguida de medidas impulsadas por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y por leyes promovidas para palear un problema que recién estaba dando sus orígenes. Este trabajo destaca instrumentos utilizados de largo alcance que marcaron la historia en materia habitacional del país, ya que no es posible rescatar todas las medidas habitacionales porque fueron muchas.

Desde mediados del siglo pasado la problemática habitacional está vigente, por lo cual han pasado numerosos gobiernos y no parece haber cambios. Para este

trabajo consideré como rasgo importante estudiar qué cambios introdujo el partido de izquierda en cuanto a esta problemática ya que es en 2005 su primera vez al frente del gobierno nacional. En su segundo mandato, el gobierno declara emergencia habitacional, por lo que hace suponer que su intervención en la materia se incrementará. A esta altura es difícil analizar los resultados del segundo mandato ya que se están ejecutando, pero se intentará dar una perspectiva general sobre sus intervenciones.

Para ello se crearon los siguientes objetivos:

Objetivo general: - Indagar el devenir de las Políticas Sociales en vivienda y hábitat, haciendo énfasis en los cambios acaecidos a partir de la asunción del gobierno frenteamplista.

Objetivos específicos: - Realizar un abordaje de los cambios existentes en materia habitacional impulsados por el Estado y/o otras instituciones a partir del siglo XX.

- Indagar las características de las políticas sociales de vivienda a partir del año 2005

- Indagar otro tipo de planes destinados a la adquisición de una vivienda existen además de los impulsados por el MVOTMA

- Identificar los avances (en cobertura) de las políticas sociales de vivienda a partir del año 2005.

- Identificar los aspectos aún pendientes en esta materia.

Para su exposición el trabajo se estructurará de la siguiente manera. En el Capítulo 1 se plantean las características generales de la cuestión social y su impacto en el mundo del trabajo. Luego se repasa el origen y significado de las políticas sociales, para luego continuar con la intervención del Estado en Políticas Sociales, especialmente en nuestro país. En el Capítulo 2 se intenta precisar el significado de vivienda y hábitat, términos que están interrelacionados pero no significan lo mismo. Luego se realiza un repaso por las políticas habitacionales implementadas en nuestro país desde comienzos del siglo XX. El Capítulo 3 repasa las intervenciones en materia habitacional desde que asumió por primera vez el frente amplio, principalmente lo hecho por el MVOTMA, además de Plan Juntos y Plan de Vivienda Sindical. Y por último, el Capítulo 4 tomando los insumos de las entrevistas realizadas, analiza los avances y pendientes en políticas habitacionales que deja el gobierno

frenteamplista, y futuras acciones en caso de una continuidad en un tercer gobierno progresista.

## **Aspectos Metodológicos**

A continuación se hará referencia a las estrategias metodológicas que se utilizarán en nuestra investigación. Estas son el uso de Fuentes Documentales, Revisión Bibliográfica y la Entrevista.

Las fuentes documentales son una herramienta que no puede faltar en ninguna investigación ya que nos dan una aproximación al tema que queremos estudiar como pueden ser documentos informativos o estadísticos. Para analizar el tema específico de este trabajo además se debe recurrir a la revisión bibliográfica para tener una perspectiva completa y de ahí poder definir el tema concreto a investigar.

También, se decide utilizar la entrevista como técnica, definida ésta como: “una entrevista entre dos personas, un entrevistador y un entrevistado, dirigida y registrada por el entrevistador; este último tiene como objetivo favorecer la producción de un discurso lineal del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación”. (Blanchet et al; 1989:91).

Esta técnica nos permite recoger las diferentes visiones de los actores involucrados y sus puntos de vista sobre el tema a investigar. Además, poder tener la palabra de los involucrados considero que enriquece la investigación, ya que se pueden obtener datos que de otra manera no se podrían obtener.

En el presente trabajo se realizaron entrevistas a actores calificados como: la Asesora de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del MVOTMA; al Jefe del Departamento de Trabajo Social de la ANV del MVOTMA; por último a la Coordinadora del Equipo Interdisciplinario de Plan Juntos. Considero que la realización de entrevista a un actor calificado del Plan de Vivienda Sindical también podría servir de insumo para este trabajo pero no se realizó por falta de tiempo.

Dentro de esta técnica de entrevista se utilizará la semiestructurada; en donde “las preguntas están definidas previamente en un guión de entrevista pero la secuencia, así como su formulación pueden variar en función de cada sujeto entrevistado. Es decir, el/la investigador/a realiza una serie de preguntas (generalmente abiertas al principio de la entrevista) que definen el área a investigar, pero tiene libertad para profundizar en alguna idea que pueda ser relevante, realizando nuevas preguntas. Como modelo mixto de la entrevista estructurada y abierta o en

profundidad, presenta una alternancia de fases directivas y no directivas". (Blasco Hernández et al; 2008:3)

## **Capítulo 1. La cuestión social y sus derivaciones.**

### **○ 1.1 Cuestión Social**

Se comienza a hablar de Cuestión Social como una de las derivaciones de la revolución industrial del siglo XIX, que generó un sin fin de nuevos problemas a causa de los cambios tecnológicos y económicos en el ámbito del trabajo. Pastorini define la cuestión social como: "(...) conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista. Se relaciona directamente a las propias secuelas del orden burgués, es decir, se refiere a los aspectos derivados del proceso de constitución y desarrollo del propio capitalismo". (Pastorini; 1999: 91). La atención de la cuestión social se vincula así a aquellos problemas y grupos que pueden colocar en riesgo el orden socialmente establecido y la cohesión social.

En este sentido, un aspecto a destacar de la cuestión social es el surgimiento de una nueva clase social: la clase obrera o proletariado. Son los trabajadores que de alguna u otra manera son afectados por el capitalismo imperante, lo que demanda una intervención del Estado no solo en la generación de políticas sociales sino también atender la cuestión social asegurando condiciones para el desarrollo del capitalismo y las consecuentes concentración y centralización del capital. (Pastorini; 1999: 92) El surgimiento de una nueva clase social genera la incorporación de la misma en el ámbito político debido al reconocimiento que tiene el Estado sobre ésta.

Así, la cuestión social es el resultado de la concentración y acumulación de capital pero al mismo tiempo una manifestación de descontento por parte de las clases trabajadoras que se encuentra en la pobreza, desigualdad y exclusión, y que a su vez tienen diferentes formas de expresar su presión a través de movimientos y organización sindical. La clase obrera ingresa en el escenario político exigiendo su reconocimiento y otro tipo de intervención. (Iamamoto; 1997)

Robert Castel es otro de los autores que se ha dedicado a escribir sobre la cuestión social y los cambios en el mundo del trabajo. La preocupación del autor en cuanto a la cuestión social tenía que ver con los mecanismos capaces de garantizar la cohesión e integración de los individuos, el trabajo y sus protecciones. Cuando estos mecanismos entran en crisis, el trabajo pierde su capacidad integradora. Así, "la cuestión social es una aporía fundamental en la cual la sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que

interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (...) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia". (Castel, 1999: 20)

En esta transformación del empleo no se debe considerar menos importante la precarización del trabajo. "(...) la conmoción que afectó a la sociedad a principios de la década de 1970 se puso de manifiesto, en primer lugar a través de la transformación de la problemática del empleo (...) La precarización del trabajo es otra característica, menos espectacular, pero sin duda más importante" (Castel, 1997: 403-404).

Así, cambia la forma de contratación, ya sea tercerizando los servicios, o mediante la inestabilidad de los contratos. A esto (empleo inestable) Castel lo llama "desestabilización de los estables", significa justamente eso, la precarización del empleo de las personas que antes estaban en condición de estable. Además el autor utiliza la frase "instalación en la precariedad", que son las situaciones de las personas desocupadas y/o en trabajos temporarios, o sea que viven una situación de incertidumbre total. Finalmente señala la existencia de los "supernumerarios", aquellas personas que no encuentran un lugar en el mundo del trabajo, ya sea porque no están calificados, porque son muy jóvenes o de muy avanzada edad.

Todos los cambios en el mundo del trabajo, fueron acompañados por la incorporación de nuevas y modernas maquinarias para las industrias, para las cuales no todos los trabajadores se encontraban capacitados. Esto accionaba de forma negativa ante un empleo que excluía a aquellas personas que no están calificadas, por aquellas que sí lo están y van a poder manipular la maquinaria nueva. Se da así una distinción bastante importante entre el obrero calificado y el no calificado. Este último pasa a ser parte de los desempleados o con empleo precario.

Por todo lo mencionado, es la propia naturaleza de la relación salarial lo que ha cambiado, de manera que el empleo ya no ofrece una garantía sólida de protección contra la pobreza, incluso para aquellos que acceden a él. (Castel; 1997).

El trabajo es la base para que el individuo y su familia puedan desarrollarse en sociedad, y esto implica cuestiones como la vivienda, entre otras. Según Robert Castel: "la onda de choque que nace en el epicentro del trabajo repercute en las diferentes esferas de la existencia social" (Castel; 2010: 41)

Por otro lado Castel (2010) tomará el concepto de Cuestión Urbana, de relevancia a la hora del análisis que aquí se propone. Esta implica la reagrupación de diferentes categorías sociales, de un modo obligado o escogido. "Esta descomposición del espacio reconfigura los problemas que tienen que enfrentar, no sólo con respecto al hábitat, sino también con respecto al acceso a los bienes, los servicios y las

protecciones". (Castel; 2010: 43) El autor no intenta hacer una comparación entre Cuestión Social y Cuestión Urbana, sino que afirma que el barrio deja de estar estructurado en torno al trabajo y se transforman en espacios donde los factores de segregación social predominan. Según el espacio que cada habitante ocupa en el territorio es el modo de vida que se les adjudica, y ya no entorno al trabajo ya sea por la no obtención o por estar en condición de precariedad. Es en el territorio donde se desarrollan y visualizan las desigualdades que tienen los sectores más vulnerables, falta de acceso a servicios, malas condiciones habitacionales etc.

Al estar ausente el trabajo en la mayoría de los casos, su hogar, el barrio es el espacio donde alberga la mayor parte del día a las personas, con posibilidad de sociabilizarse pero con otros que están en igual o peor condición, donde no se generan redes de protección que aseguren la integración. En palabras de Baraibar (2008), el espacio en que se vive se transforma en el lugar estable; aquí el territorio cobra importancia por defecto. Es un espacio que se desarrolla por la inexistencia del espacio laboral.

## ○ **1.2 Políticas Sociales**

Las políticas sociales son fruto de la cuestión social, son instrumentos que el Estado otorga para dar respuesta a las secuelas de ésta cuestión social. "(...) surgen en el momento que el mercado comienza a ser cuestionado, colocando la necesidad de la mayor intervención estatal, siendo las políticas sociales la alternativa a tales desigualdades sociales". (Pastorini; 2005: 209 apud Garciarena; 1982)

Alejandra Pastorini en sus trabajos aborda aspectos referidos a las políticas sociales; uno de sus análisis refiere a la categoría "concesión- conquista" que se les asigna, intentando precisar estos términos.

La autora analiza las políticas sociales desde dos perspectivas: la perspectiva tradicional y la perspectiva marxista, aclarando siempre que se adhiere a la segunda perspectiva.

En la perspectiva tradicional las políticas sociales "(...) se encuentran nucleados aquellos autores que las entienden como mecanismos de redistribución de la renta social. Aquí estos instrumentos estatales son considerados como "concesiones" que tienen la finalidad de restablecer cierto equilibrio social mínimo". (Pastorini; 2005:3) Desde esta perspectiva, el Estado pretende disminuir las desigualdades sociales a través de la distribución de la renta, a través de transferencias condicionadas. Las

personas más perjudicadas por el capitalismo y la división del trabajo serán los beneficiarios de estos servicios. Aquí las políticas sociales son entendidas como concesiones por parte del Estado a las personas más desfavorecidas. La redistribución tiene a la tributación (impuestos) como el principal instrumento de recaudación, lo que se distribuye directa o indirectamente, buscando el equilibrio social.

Sin embargo, en la perspectiva marxista “(...) se encuentra superada la visión fenoménica (...) trascendiendo el análisis simplista de las políticas sociales como instrumentos neutros de re distribución de la renta y de reequilibrio social, colocándolas en su justa medida: como espacio y consecuencia de las luchas sociales (y de clases) y como una unidad político- económico- social”. (Pastorini; 2005: 5)

Esta perspectiva plantea a las políticas sociales como “concesiones” del Estado y del capitalismo, y como “conquistas” de las clases trabajadoras. Aquí se plantean tres protagonistas: las clases hegemónicas, el Estado y las clases trabajadoras y subalternas. Las políticas sociales son pensadas como resultados de concesiones y luchas entre estos tres protagonistas. Desde esta perspectiva se entiende que las políticas sociales cumplen también funciones políticas y económicas. “(...) política como mecanismo de legitimación del orden; y económica, que se refiere principalmente al abaratamiento de la fuerza de trabajo a través de la socialización de los costos de su reproducción y a la intervención en el ámbito de la demanda efectiva”. (Opus cit: 6)

Es por esto que el elemento de totalidad es imprescindible en ésta perspectiva (social, político y económico), además de la lucha de clases. Las concesiones por parte del Estado son el resultado de una lucha de clases.

### ○ **1.3 Intervención del Estado en Políticas Sociales**

En el siglo XV, el Estado no intervenía en la generación de políticas sociales, ya que no consideraban que era su responsabilidad. Éstas estaban a cargo de la Iglesia Católica, con colaboración de los ricos, donde ayudar a los pobres era una obligación ya que debían dar el ejemplo. Aquí, se puede hablar de políticas sociales en relación a las acciones de beneficencia. Esta beneficencia se rige por principios de carácter moral, se les retribuye con compensaciones religiosas para ganar la salvación eterna y al mismo tiempo prestigio social y reconocimiento.

Según Swann (1992) en el siglo XVI, se pasó a tratar la pobreza de manera más generalizada, pasando de un nivel caritativo parroquial, a nivel de ciudad y luego a nivel nacional.

Con el Mercantilismo del siglo XVII, hay una nueva concepción de la pobreza, donde el que no trabaja es considerado un vago.

Hacia el año 1750 con el Liberalismo se da una expansión Industrial, donde hay mucha mano de obra y pésimas condiciones de vida, lo cual los sectores más ricos aprovechan, pero a la vez se sienten amenazado por las enfermedades y epidemias de la época.

Se empieza a generalizar la idea de que esto (las enfermedades) no es sólo cuestión de los pobres sino de todos. Este es el proceso de colectivización, genera una movilización de las elites cuando se dan cuenta de que ellos solos no pueden contra eso.

En el siglo XIX las políticas sociales “asumieron la fisonomía de un sistema de protección del trabajador asalariado que fue sustituyendo progresivamente el accionar de instituciones filantrópicas y caritativas, que dejaron paso al Estado en la asunción de las primeras responsabilidades y programas de alcance masivo”. (Mirza; 2004: 178)

Luego de la Segunda Guerra Mundial, se consolida el Estado de Bienestar, donde el Estado deja de ser no intervencionista y comienza a considerar como su responsabilidad la generación de políticas sociales. Se apela así a un sistema de seguridad social que cubriera toda la población, y el empleo como eje primordial para tener una vida digna.

Pero para la gestación de este Estado de Bienestar fue necesaria la consolidación de tres derechos. Siguiendo los aportes de Marshall (1967) comienzan a universalizarse en 3 momentos históricos diferentes, éstos son los derechos civiles (Siglo XVIII), políticos (Siglo XIX) y sociales (Siglo XX).

El derecho civil, “(...) se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. (...) se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales”. El derecho político es el “(...) derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros”. El derecho social es “(...) el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico

al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad". (Marshall; 1967: 22-23). Según el autor, que basa sus estudios en la sociedad inglesa, la Ciudadanía supone el ejercicio y la vigencia de los tres derechos, en donde sí se toca uno de los tres derechos se toca el estatus del ciudadano. Es a partir de esto que se presupone la conformación de un Estado con funciones políticas, de prestación, etc., ya que deben convivir cierta igualdad jurídica con cierta igualdad social. Si bien el Estado liberal consagra ciertos derechos, deja otros de lado y da lugar al Estado de Bienestar o intervencionista.

El Estado de Bienestar fue más allá de mínimos de subsistencia, se llegó a pensar en términos de necesidades sociales tratándose de mejorar el abordaje de la inequidad al pasar de las necesidades individuales a necesidades sociales a ser resueltas mediante el esfuerzo colectivo traducida en políticas públicas.

Esta situación genera una cantidad de intervenciones públicas en el campo social, inscriptas fundamentalmente en el campo laboral.

Esto es lo que se va a llamar sistema o Estado de Bienestar, donde se requiere un determinado grado de desarrollo económico, y su articulación con las políticas sociales. Es así que estos sistemas de políticas sociales institucionalizadas se expanden generando una intervención del estado que supone regulaciones en el área social, provisión directa en la salud, educación, etc., y un fuerte aumento del gasto público social.

Lo que se buscaba era mejorar la calidad de vida de ciertos sectores de la sociedad, para generar condiciones igualitarias de vida entre los menos y más favorecidos. Sí se puede afirmar que con estas medidas se apelaba a una sociedad más justa, pero una sociedad que continuó siendo desigual.

Es a través de este Estado donde se empieza a generar una intervención más activa en lo social y económico. Se empezaron a generar políticas de previsión social en servicios esenciales como la salud y la educación, en donde la producción y el consumo quedan implicados.

El Estado de Bienestar generó una serie de transformaciones a nivel económico y social, modificando las estructuras económicas. Se crearon grupos de reivindicación laboral como son los sindicatos, estableciendo así nuevas formas de expresión de la democracia y redefiniendo el vínculo Estado-Sociedad.

#### ○ 1.4 Intervención del Estado en políticas sociales en Uruguay

En nuestro país, el Estado de Bienestar tiene sus orígenes con el Batllismo, a comienzos del siglo XX con las leyes de protección laboral y estatización. Luego, a mediados de siglo, toma rumbos desarrollistas con la política de sustitución de importaciones y el industrialismo. (Machado; 2002: 65)

Con los procesos de industrialización en el siglo XX, se comienza a generar el éxodo del campo a la ciudad, en busca de acceder a un trabajo estable en las fábricas e industrias en pleno auge en nuestro país que a mediados de siglo estaba regido por el Modelo de Sustitución de Importaciones, que creaba herramienta para el crecimiento de la industria en el país, con la incorporación de artículos de consumo lo que generaba mayor demanda de empleo. Montevideo así, pasa a tener la mayor cantidad de habitantes del país, creciendo día a día ya que el medio rural no generaba las fuentes necesarias para la supervivencia de una familia.

A mediados de la década del 50 el país sufre un estancamiento, que se expresa con la inflación, pérdida de empleo, baja en los sueldos, cierre de industrias, caída de precios en el mercado internacional (fundamentalmente los agropecuarios), etc. En el área social hubo una serie de recortes y privatizaciones de los servicios de seguridad social, desregulaciones del mercado de empleo formal, y el fomento de tercerizaciones en la provisión de diversos bienes sociales. (Midaglia y Silveira en Solano y Cohen; 2011: 226)

“El Estado de Bienestar empieza a encontrar amenazadas sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, esta situación no se tradujo en una reducción o modificación sustantiva del mismo. Al contrario, los esquemas de protección social se mantuvieron prácticamente inalterados”. (Midaglia y Robert; 2002: 333) Se registraba una fuerte demanda de beneficios y prestaciones por parte del Estado, lo que generó una fuerte crisis fiscal.

Durante los años 70 y 80, el país vivió épocas de ajuste económico y represión política. Estos años pusieron fin al modelo de sustitución de importaciones y comienzo de nuevos modelos de exportación, con intervenciones en lo social para hacer frente a tiempos de crisis. (Rocco; 2012: 57-58)

El golpe de Estado de 1973, que perduró durante doce años, no modificó de manera abrupta los esquemas económicos y sociales, aunque atenuaron la calidad y el nivel de los servicios y prestaciones sociales.

Podemos decir así que, al menos hasta la década de los `80 el sistema de políticas sociales de Uruguay era un sistema universalista en el área de la educación, el trabajo y la salud. Según Filgueira (1998) era este un sistema de universalismo estratificado que protegía a la mayor parte de la población mediante el acceso a una política social casi universal, pero también lo denomina estratificado ya que no todos accedían a las mismas prestaciones de servicios. Los más desfavorecidos carecían de garantías para insertarse a la educación ya que debían buscar a través (en su mayoría) del trabajo informal la supervivencia de la familia. Esto daba como resultado muchas personas insertas en el mercado informal de trabajo y con bajo nivel educativo.

A partir de los años 90, dado el modelo de orientación neoliberal que se venía desarrollando y el surgimiento de nuevas problemáticas sociales se genera un cambio en la estructura de orientación del mercado a una estructura de políticas sociales de “(...) régimen de bienestar intermedio entre aquellos de tipo estatal en el que la mayoría de la población se encuentra protegida a través del mercado y/o la intervención pública, característico de los países desarrollados, y los de seguridad informal típicos de América Latina, en donde la generación de bienestar se apoya en las redes sociales y familiares” (Midaglia apud Wood y Gough; 2007: 134)

Estos cambios conforman un “sistema híbrido en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de co-participación público-privado” (Midaglia; 2007:135)

En este período se dan una serie de reformas sociales, en lo laboral, la seguridad social, y la educación, que lleva a que estas áreas de innovación en protección, se correspondan con la nueva estructura de vulnerabilidades. En el plano laboral los Consejos de Salarios actuaron por muy poco tiempo ya que se instalaron al recuperar la democracia y se suspendieron en el primer cambio de gobierno. En el plano de la seguridad social se reestructuró el clásico sistema por uno de naturaleza mixta: por un lado el Banco de Previsión Social y por otro lado Administradoras de Fondos de Ahorro (AFAPs). La reforma educativa mantuvo su orientación universalista e introdujo cambios como extensión de horarios de clase, escuelas de tiempo completo, educación inicial para niños de 4 y 5 años. En el campo social las acciones estaban destinadas a los sectores más vulnerables con un conjunto de programas que en su mayoría eran implementados por asociaciones civiles sin fines de lucro.

Es por esto que Uruguay comienza a implementar políticas focalizadas de combate a la pobreza con el proyecto neoliberal emergente a partir de los 90. Este proyecto neoliberal transforma derechos sociales universales en programa y/o medidas destinadas a beneficiarios previamente seleccionados por los variados programas sociales focalizados.

“El desempeño y la cobertura de programas focalizados puede llevar muchas veces a generar una focalización de la focalización, en la medida en que restringe las áreas de aplicación del programa a los beneficiarios más pobres entre los previamente identificados, generando discriminaciones involuntarias en la atención a poblaciones igualmente o hasta más carentes”. (Brito Leal Ivo en Solano; 2008: 40) Existen varias críticas entorno a las políticas sociales focalizadas y el grado de “discriminación” que se les puede atribuir. Son destinadas a un grupo de población específico y corren el riesgo de dejar por fuera a familias o personas que deberían recibir el beneficio y sin embargo no lo obtienen.

Es así que en los años 90: “Las propuestas y tendencias centrales (...) apuntan a modificar el modelo y las políticas de protección social drásticamente allí donde existieron y fueron desarrolladas bajo modelos centralistas con pretensiones de universalidad, y apostar a un modelo emparentado con la tradición residual-liberal. La focalización del gasto y esfuerzo social, la descentralización en la gestión y administración de los programas sociales, la integralidad como alternativa a la versión sectorial de las política sociales y la delegación en el mercado (o marketización parcial ) de ciertas funciones sociales constituyen los ejes de las reformas y nuevos modelos propuestos”. (Filgueira, 1998: 75)

Hay una fuerte privatización de servicios sociales que hasta ese momento estaban en manos del Estado. Las organizaciones no gubernamentales comienzan a encargarse de llevar adelante diferentes programas sociales focalizados destinados a el núcleo más duro de la pobreza.

Según Baraibar (2007), con el neoliberalismo se vive en un momento de crisis, de emergencia, donde las políticas sociales están destinadas exclusivamente al combate a la pobreza, producto de las deficiencias en el mundo del trabajo. Pero éstas no son vistas como un derecho que poseen los beneficiarios sino como asistencia a la situación de las que son protagonistas. Lo que la autora plantea es que si bien estas políticas sociales pueden ser necesarias, éstas deberían darle a los beneficiarios elementos para poder tener una mejor calidad de vida no solo en el presente sino con perspectiva de futuro. “En situaciones límites, sin los recursos mínimos, la posibilidad

de una vida más allá de la sobrevivencia, tiene que ver con asegurar la cobertura de algunas necesidades imprescindibles. No hay posibilidad de proyectos personales y sociales, no hay posibilidad de vida autónoma si no se tienen cubiertas determinadas necesidades fundamentales”. (Baraibar; 2007: 27)

A partir del año 2005, con la asunción por primera vez al gobierno de un partido de izquierda, del Frente Amplio, se intentaron articular políticas universales y otras de corte focalizado para las situaciones más emergentes. Se impulsa una reforma con dos pilares fundamentales: justicia social y participación democrática.

Se reinstalaron los consejos de salarios después de varios años de ausencia a partir de la dictadura militar. Desde 1985 a 1990 reaparecieron brevemente para ordenar la estructura laboral, pero fue en el año 2005 donde se convoca nuevamente con una legislatura nueva. (Ibarra; 2010: 3) Con esta medida el caudal de afiliados a los diferentes sindicatos aumentó ya que es una medida significativa que ayuda a la regularización de los salarios y pautas laborales así como a la seguridad de los trabajadores.

La reforma tributaria pretende una mejor redistribución de la renta, aminorar los márgenes de desigualdad. Para ello se plantearon una serie de impuestos que pretenden que “pague más el que tiene más”. En el ámbito de la seguridad social la estrategia política fue el diálogo, para que distintos actores de la sociedad y el gobierno puedan discutir sobre los problemas que presenta el sistema. En la educación pública no se han planteado demasiadas revisiones por parte de ésta administración, pero si se le asignaron incrementos presupuestales y la promesa de alcanzar al 4,5% del PBI. En el ámbito de la salud se buscó un sistema más universal en el acceso a ésta por parte de todos a través de un Sistema Nacional Integrado de Salud.

Uno de los temas más importantes para esta administración fue la emergencia social, por eso lo presenta bajo el término de “Uruguay Social”, donde se da la implementación de dos programas: Plan de Emergencia y Plan de Equidad. En lo referido a lo institucional se crea un nuevo ministerio encargado de llevar adelante los diferentes programas sociales del gobierno: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El primer programa antes mencionado, está dirigido a bajar el alto nivel de vulnerabilidad de algunas familias, el cual fue puesto en práctica durante dos años aproximadamente. El Plan de Equidad siguió algunas pautas del programa anterior y con mayor atención además en los adolescentes y adultos mayores que siguen siendo una población en riesgo. El Plan de Emergencia “focalizó su acción en el segmento

social considerado como indigente, es decir, aquellos grupos que presentan serias dificultades para asegurar su reproducción física”. “el Plan de Equidad se define como una propuesta de largo plazo que busca incidir en la estructura de desigualdades vigente en el país, ya sea de tipo socioeconómico, de género, de etnia, regionales, entre otras”. (Midaglia y Antía; 2007: 144)

Un aspecto importante a destacar es que el gobierno progresista comenzó su mandato (2005) luego de que el país viviera una profunda crisis en el año 2002, donde el desempleo creció enormemente al igual que los niveles de la pobreza.

Este gobierno, en sus bases ideológicas entiende que la pobreza es de responsabilidad pública y requiere la intervención del Estado. (Midaglia y Antía; 2007) Estos programas son una apuesta fuerte ante el combate a la pobreza a través de las transferencias condicionadas, principalmente con el Plan de Emergencia. En los primeros años en los que se aplicó el programa los índices de pobreza lograron reducirse considerablemente, pero todavía algunos sectores de la población siguen sin tener herramientas seguras para el goce de una vida digna.

En el 2010 comienza el segundo mandato del partido de izquierda, con el objetivo de seguir los mismos lineamientos que se siguieron hasta el momento. El ámbito social sigue siendo una prioridad para el gobierno con el motivo de minimizar los índices de vulnerabilidad y pobreza.

#### ○ **1.5 Transformaciones a nivel de la ciudad y la vivienda**

A mediados del siglo XX, producto de los cambios mencionados, fundamentalmente vinculados al mercado de trabajo, muchas familias dejan el medio rural para instalarse en la ciudad. Muchas de estas familias alquilan una habitación de los conventillos en el centro de Montevideo, donde la situación es de hacinamiento, compartiendo patio y otros espacios con todas las familias que vivían allí. Esto se convierte en uno de los problemas más importantes a solucionar por parte de un Estado que comienza a hacerse cargo de éstos problemas causados por el capitalismo, entre otros, la vivienda, salud y educación.

Muchas otras familias se ven forzadas a desplazarse a la periferia de la ciudad, ante la incapacidad de solventar los gastos del mercado formal de vivienda, comprando un pequeño terreno u otras veces ocupando el mismo, y comienzan a construir una vivienda de materiales livianos y después la van mejorando según puedan a través de la autoconstrucción. Por encontrarse fuera del área formal de la

cuidad, muchos de estos terrenos carecían de los servicios esenciales, como agua potable y energía eléctrica, por lo cual la familia debía incurrir nuevamente en la informalidad utilizando estos servicios sin regularizar.

Estas condiciones precarias de vivienda generaban muchas enfermedades y epidemias a causa de las condiciones sanitarias deplorables de las viviendas en las que vivían, ya sea en los conventillos como en las viviendas de la periferia que no contaban con los servicios necesarios. Vivir en la periferia para muchos significaba tener que destinar dinero para llegar hasta el centro de la ciudad donde se encontraba su trabajo, ya sea en comercios pero generalmente como artesanos. Para otros era más conveniente ya que el lugar de trabajo (generalmente las fábricas y frigoríficos) se encontraban más cerca.

Por otro lado, por el hecho de estar en condición de ocupantes, las familias comienzan a perder sus derechos como ciudadanos, y empiezan a ser vistos de otra manera, incluso para algunas clases sociales son vistos como peligrosos.

Ya para los años 90 se genera un crecimiento de los asentamientos irregulares, donde conviven familias que fueron expulsadas del mercado laboral o lo poseen de forma precario e irregular, excluyéndose cada vez más de los servicios que brinda la ciudad, ya sea de salud, educación, transporte, esparcimiento, etc. Machado (2002) señala que las formas de ocupación cambiaron en esta época ya que había más organización y acción colectiva, ocupando mayores extensiones de tierras.

El crecimiento de estos asentamientos generalmente se daba en la periferia de la ciudad, pero aquí además se construían las viviendas municipales y familias que sí podían acceder a un lote de manera regular, a un costo menor que el que implicaba la ciudad consolidada. Todo esto genera el vaciamiento del centro de la ciudad, ya que no sólo las clases populares se desplazan a la periferia, sino que las clases altas comienzan a desplazarse a la costa de Canelones, donde comienzan a construir sus barrios privados. Todos estos cambios que tiene la ciudad y los barrios fueron dando lugar a lo que hoy se conoce como procesos de segregación territorial, caracterizados por: “la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo definamos las diferencias sociales”. (Sabatini; 2003: 7). Segregación territorial que se acompaña de una segregación de servicios. “Algunos autores dan mayor énfasis a la vivienda, otros al acceso a los bienes de consumo, pero todos hacen referencia al acceso desigual a los beneficios de la ciudad” (Barindelli, Rocco; 2010: 1)

## **Capítulo 2. Vivienda e intervención del Estado en políticas habitacionales.**

### **○ 2.1 Vivienda y Hábitat**

Para comenzar es necesario brindar una definición de lo que se entiende por vivienda: “espacio que alberga la vida familiar y escenario en que se desarrollan las distintas actividades desempeñadas en la unidad doméstica” (Feifoó; 1984: 82)

No solo es necesaria para cubrir necesidades de abrigo o satisfacción propia, sino que en ella se desarrollan las relaciones familiares. Comportamientos y costumbres pueden ser desarrollados en ella, además de brindar seguridad y protección. Poder acceder a una vivienda influye en la calidad de vida de las familias, pero además existen aspectos importantes que refieren a la calidad de la vivienda y su entorno, como por ejemplo los materiales con los que se construyen que en las familias de ingresos bajos suelen ser de materiales livianos, no pueden hacer un mantenimiento periódico de la misma, y las condiciones higiénicas no son adecuadas por falta de agua potable, saneamiento y baños adecuados, entre otros.

Acceder a una vivienda no solo significa tener un espacio en el cuál desarrollar la vida cotidiana, sino también estar inmerso en un territorio determinado, afincarse en un espacio territorial determinado.

“La vivienda, constituye uno de los principales satisfactores de las necesidades humanas es el espacio indispensable para la reproducción social de la población, por lo que el derecho a su acceso es reconocido por la Constitución del país”. (Machado; 2002: 4)

Si bien el acceso a una vivienda es reconocido por la Constitución del país, ésta no lo garantiza. “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”. (Constitución: Art.45) Propender a asegurar la vivienda digna no asegura por sí su efectivización.

Siguiendo a Grillo (1995), por más que la adquisición de una vivienda esté en la legislatura y sea considerada como una necesidad básica, también tiene un valor en función al valor de la renta urbana. Esto significa que el mercado inmobiliario es conducido por los propietarios de la tierra y por las empresas constructoras que llevan adelante proyectos de muy alto costo, lo cual se vuelve inaccesible para amplios sectores de la población. Esta relación entre los propietarios de la tierra y el sector de

la construcción resulta “el mayor impedimento para que se produzca vivienda de interés social y por lo tanto deviene inaccesible para la mayoría de la población” (Grillo, Lacarrieu, Raggio; 1995: 25)

Di Paula (1992) en referencia a las políticas aplicadas por el Estado propone no sólo referirse al término vivienda sino de una política habitacional, un concepto más amplio, ya que no se trata solo de la construcción de viviendas sino que se debe orientar a fortalecer los procesos de producción del hábitat. “Hábitat en sentido amplio, que implique satisfacción de necesidades físicas y sociales asociadas al territorio de la vida cotidiana. En este sentido el hábitat trasciende el techo propio y los servicios tradicionales de agua, saneamiento, etc, para incluir las necesidades socio-culturales, socio-económicas, y socio-políticas”. (Di Paula; 1992: 19)

El hábitat no sólo hace referencia al lugar físico de una habitación, sino que además significa reconocimiento e identidad, el acceso a servicios posibilita la integración social, por lo que hace del hábitat un concepto complejo que incluye cuestiones materiales y simbólicas. (UN-HABITAT; 2009)

## ○ **2.2 Políticas habitacionales en Uruguay en el siglo XX**

A finales del siglo XIX y comienzos del XX, las clases subalternas accedían a una vivienda a través del alquiler de una pieza en los conventillos o de la autoconstrucción en la periferia, lo cual generaba muchas enfermedades por la calidad de construcción de las viviendas, además de no acceder a los servicios básicos para una buena higiene.

Surgieron en el país (finales siglo XIX) diversas propuestas de vivienda obrera por parte de industrias recientemente instaladas, como es el caso de los frigoríficos Liebig's en Fray Bentos y Artigas en el cerro de Montevideo. Otras de las viviendas obreras construidas fueron para los trabajadores del ferrocarril en el barrio Peñarol. (Aristondo; 2005)

Es fundamentalmente, a partir de la primera mitad del siglo XX que se comienza a intervenir en el área vivienda; si bien ya desde 1892 se crea el BHU con el fin de brindar créditos hipotecarios.

El BHU trabajaba fundamentalmente “en base a la emisión de títulos, adquiridos en el mercado, por todo tipo de ahorristas. El BHU era un mero intermediario entre los ahorristas o colocadores de capital y los destinatarios de los préstamos o deudores” (Terra; 1971: 11). Para el autor, este sistema presentaba algunos defectos. Un

ejemplo era que los créditos no llegaban a todas las clases sociales, o sea no era accesible a la población de ingresos más bajos ya que el Banco tenía determinadas exigencias sobre las características que debía tener la vivienda.

Según datos del Censo de 1908, el 70% de la población montevideana era arrendataria, bajo un sistema que no era regido por leyes que protegieran al inquilino o propietario, sino que era el resultado de la oferta y demanda.

En 1921, con la Ley N° 7395 o **Ley Serrato**, se brindan préstamos individuales para la compra de vivienda de interés social a través del Banco Hipotecario del Uruguay, quien se encargaría de su construcción cerca de las industrias que es el trabajo predominante en los sectores populares. Esta Ley tuvo vigencia hasta 1936 que entra en vigor la Ley N° 9570 la cual expresaba: “Autorízase al Banco Hipotecario del Uruguay, para extender los beneficios que acuerdan las leyes del 13 de julio de 1921, sobre adquisición de fincas y préstamos de edificación, a los funcionarios públicos y empleados y obreros de empresas particulares, comprendidos en las leyes de Jubilaciones, que residan en el interior de la República y reúnan las condiciones exigidas por el artículo n° 1 y siguientes de las leyes respectivas” (Poder Legislativo, 1999).

En 1937 se crea el **Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE)** para la construcción de viviendas económicas para los sectores más empobrecidos, en forma de complejo habitacional y generalmente en la periferia de la ciudad. Este instituto estaría a cargo del Ministerio de Obras Públicas, y estaba dirigido a empleados públicos y privados, jubilados y pensionistas. No solo se encargaría de la construcción de viviendas sino además de crear el ambiente necesario incorporando servicios esenciales y/o colaborando para su incorporación.

En su existencia, no alcanzó los niveles esperados en construcción y número de viviendas ya que no superaron las 5000.

Hasta la actualidad pueden visualizarse construcciones de INVE que no siguen estando en muy buen estado, y justamente uno de los objetivos del Instituto era que sean viviendas construidas de buenos materiales y con comodidad para la familia; y no una construcción rápida y barata que dure poco tiempo. Sin embargo, considero que INVE ha dejado un patrimonio muy importante para el país, por más que los números en cantidad de viviendas no sean lo más altos.

Al mismo tiempo, el gobierno municipal también creaba soluciones habitacionales para familias de bajos ingresos, inmigrantes rurales, buscando

disciplinar a este sector que fue resolviendo su problema de vivienda de forma precaria y aparecen ante la sociedad como un peligro. (Machado; 2002: 68)

Las clases subalternas siguieron tratando de solucionar el problema de la vivienda a través de la autoconstrucción en la periferia, lo que a mediados del siglo XX tuvo la participación del gobierno municipal en algunos programas. “La autoconstrucción se reafirma a partir de 1941 en Montevideo, con la medida municipal de impulsar el plano económico, por el que se aporta el diseño básico de la vivienda y ahorra el pago de derechos de edificación y leyes sociales” (Machado; 2002: 69)

En 1960, con la **Ley N° 12.710** se crea la Comisión Nacional pro ayuda a los Damnificados por las inundaciones que construyó durante tres años aproximadamente y no alcanzó las 1300 viviendas. Esta comisión se encargaría de la construcción de viviendas que sean necesarias para reparar los daños causados por las inundaciones de 1959 y la realización de los servicios públicos indispensables.

Varios años después, algunos legisladores de la época comenzaron a pronunciarse sobre la problemática de la vivienda en el medio rural, ya que la mayoría de las soluciones hasta ese momento implementadas eran en la capital del país. En 1967 se crea el **Movimiento pro- Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural** (MEVIR), con el propósito de construir viviendas en el interior del país, destinada en parte a los peones rurales que vivían en muy malas condiciones y a familias carenciadas de pequeños poblados o pueblos con menos de 5.000 habitantes. Muchas veces estas viviendas no sólo son utilizadas como espacio de reproducción social para la familia, sino que también como espacio productivo porque allí se desarrolla la actividad laboral.

La construcción de las viviendas será por ayuda mutua a través de autoconstrucción. MEVIR es financiado a través de diversos impuestos y la otra parte proviene del Fondo Nacional de Vivienda (FNV).

Un año después en 1968, se sanciona la **Ley de Vivienda N° 13.728** la cual estaba inspirada en los principios del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), formulados en la décima Conferencia Interamericana realizada catorce años antes de aprobada la presente ley. Por primera vez se hacía referencia a la necesidad de una vivienda adecuada que cumpla con un mínimo habitacional y que tenga un número de dormitorios acorde con la cantidad de integrantes de la familia.

“La Ley determina los beneficiarios y el tipo de beneficios que la propia Ley contempla. Se definen las condiciones y los tipos de vivienda. Se la clasifica en diferentes tipos, según el lugar de localización en el territorio -rural o urbano-, según el

uso de la vivienda y según los metros habitables por persona. Se fijan dimensiones máximas y mínimas de construcción. Define los créditos y las condiciones de los mismos. Clasifica los préstamos según los beneficiarios y el destino del mismo. La ley determina que todos los préstamos concedidos con el fin de financiar vivienda, exigen la devolución total del préstamo en su valor actualizado. Con ese fin se creó la Unidad Reajutable cuyo valor inicial se ajustara anualmente de acuerdo a la variación registrada en el índice medio de salario elaborado por el Poder Ejecutivo. Todos los valores se expresarán en valores reajustables.” (Aristondo; 2005)

Esta Ley creó el FNV que proporcionaría el financiamiento económico para la construcción de viviendas. Se efectivizaría un sistema de ahorro por parte de todas las fuerzas productivas del país para tener un fondo de reserva para la construcción de viviendas.

La Ley establece un Plan Nacional de Vivienda que persigue los siguientes aspectos: coordinar la construcción de viviendas entre el sector público y privado, jerarquizar las funciones del BHU, fomentar el ahorro público, descontando un 2% de los salarios, crear el FNV, privilegiando a los sectores más desfavorecidos, a través de Planes Quinquenales.

Otro aspecto relevante es la incorporación de la modalidad de cooperativa de ahorro previo o ayuda mutua, lo que significó un gran número de viviendas construidas a más bajo costo y de muy buena calidad. Las **cooperativas de viviendas** con la legislatura nueva se vieron en aumento, y ya en 1973 alcanzaban a 69 con 4.338 viviendas en construcción. (Bertullo; 2004: 30)

Las cooperativas tienen como objetivo principal: “proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”. (Ley N° 13.728; Art. 130°)

La modalidad de ayuda mutua, tiene como principal característica la solidaridad. Los socios de la cooperativa además de aportar una cuota económica, también dedican horas para la construcción de sus propias viviendas, lo que exige la capacidad de negociación y relacionamiento entre sus propios compañeros. Al comienzo, la mayoría de los titulares de las viviendas eran trabajadores sindicalizados, lo que les daba una capacidad de movilización muy importante.

En las cooperativas de ahorro previo la mayoría de sus socios son empleados de organismos públicos, profesionales o similares, de clase media. El sistema de Ahorro Previo, consiste en el ahorro de cierta suma de dinero (por parte de las Cooperativas),

y previo a la concesión del préstamo para la construcción de las viviendas. (Federación de Cooperativas de Vivienda)

En 1975, las viviendas por cooperativa habían aumentado a 8.230. Un año más tarde, en 1976, se aprobó la resolución que cerraba la prestación de nuevas solicitudes de personerías de cooperativas de vivienda, con lo cual el sistema se estanca. (Terra; 1986: 62)

En 1977, dictadura de por medio, fue suprimido el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, la Dirección Nacional de Vivienda, e INVE. Las solicitudes de préstamos se concentraron en el BHU y el Ministerio de Economía y Finanzas. La escrituración de préstamos a las cooperativas estaría a cargo de la Inspección de Hacienda. Las tasas de intereses aumentaron lo cual fue uno de los aspectos que hizo que el movimiento siguiera muy lento. Fue hacia el año 80 cuando se empieza a dar los primeros pasos hacia la restauración democrática que el movimiento cooperativo demuestra su vitalidad reivindicativa y capacidad de respuesta colectiva. El movimiento reaparece “entre los primeros movimientos sociales que participan en la emergencia de la sociedad civil”. (Terra; 1986: 67)

Desde otro ámbito, el mercado de alquileres a partir de la década del 40 estaba protegido por la legislatura nacional, la cual congelaba el precio de los alquileres y regulaba los mismos, así como también protegía a los inquilinos frente a un posible desalojo. Esta legislación generó un ambiente favorable para los sectores de menores ingresos que la única vía de acceso a la vivienda era la de alquilar, y el congelamiento del precio de los alquileres les permitía por más que tuvieran un salario mínimo alquilar para la familia una vivienda sin ocupar gran parte de su salario. Este era un modelo relativamente estable motivo por el cuál la propiedad no era visualizada como la única forma segura de acceso a la vivienda.

En 1974, con la Ley N° 14.219, se **liberó el mercado de alquileres** lo que concluyó en una fuerte especulación inmobiliaria. La legislación pasó de proteger a los inquilinos, a dar mayores protecciones al propietario de la vivienda. La industria de la construcción creció de manera abrupta al igual que los inversores extranjeros, construyendo viviendas para sectores de la población con alto poder adquisitivo. Los alquileres aumentaron aproximadamente un 100% su precio luego de la liberalización.

“La liberalización de alquileres en 1974, a través de la Ley 14.219 de “libre contratación de arrendamientos urbanos”, primera manifestación neoliberal en la política habitacional, marcó el inicio de una fuerte especulación inmobiliaria,

acompañada de un fuerte desarrollo de la industria de la construcción pero orientada a aquellos grupos sociales de altos ingresos.” (Machado, 2002: 104)

Frente a la situación de crisis generada por la liberalización de los alquileres, muchas familias de escasos recursos se veían imposibilitadas de pagar un alquiler así como también acceder a una vivienda a través de la compra. Se creó un Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia, el cuál serviría para seleccionar las familias beneficiarias por algún programa de vivienda construidas por el Estado.

Como se mencionó anteriormente, a raíz de esta Ley, los sectores de menores recursos se vieron imposibilitados a pagar un alquiler ya que este ocupaba un alto porcentaje del salario que percibían y que debía ser destinado a otros gastos de supervivencia. Esto generó el aumento y ampliación de los asentamientos irregulares en la periferia de la ciudad. La IMM llevó adelante algunos planes de vivienda para realojar familias que vivían en malas condiciones en el barrio Ciudad Vieja. Además, se llevó a cabo el Plan Aquiles Lanza, con el fin de erradicar los asentamientos irregulares, de los cuales solo pudieron erradicar el 10%.

Durante el primer gobierno democrático luego de la dictadura (1985-1990), la política habitacional continuó siendo una construcción pública de vivienda mínima.

En 1990 se crea el **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente** (MVOTMA) que atiende a: “sectores de ingresos bajos y medios, mientras el BHU atiende a los sectores de ingresos mayores” (Machado; 2002: 104)

El nuevo Ministerio debía controlar las actividades de los organismos actuantes en la materia, coordinando y promocionando las obras de interés social, promocionar y controlar las cooperativas de vivienda, formular y evaluar planes de vivienda así como también de desarrollo urbano, territorial y del medio ambiente. (Piotti; 1994: 227)

Este Ministerio promueve algunos planes de vivienda como es el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) planificando, organizando e incentivando la participación de las familias, pero con la participación del sector privado como financiador.

Con motivo de apuntar a los sectores más desprotegidos es creado el Núcleo Básico Evolutivo (NBE) orientado a familias de muy escasos recursos las cuales son financiadas por el propio Ministerio, siendo éstas de mala calidad y alejadas de los servicios esenciales. Estas familias no logran cambiar su calidad de vida ya que los NBE son una pieza de escasos metros cuadrados lo cual hace que sigan manteniendo el hacinamiento y malas condiciones. Para que los NBE fueran posibles se tuvo que

modificar la ley N° 13.728, ya que ésta no permitía espacios tan reducidos para las familias, se redujo el mínimo aceptable. Por lo tanto, esta situación da cuenta de que el objetivo era construir viviendas para aumentar el número, y no mejorar el hábitat y calidad de vida de la población, ya que no logran modificarla.

Se realizan varias críticas desde distintos sectores a la labor del Ministerio a partir de su creación en 1990, aludiendo que se buscó alcanzar el mayor número posible de soluciones habitacionales sin considerar aspectos como el lugar de ubicación de la vivienda, calidad de la misma, y el acceso a los servicios.

Se considera que éstas políticas han tenido un efecto segregativo sobre los beneficiarios. El MVOTMA a partir de su creación solicita al parlamento la modificación de la Ley 13. 728, cambiando el concepto de solución única por un sistema de múltiples posibilidades de acceder a una vivienda. Cuando se comienza a ejecutar el Núcleo Básico Evolutivo, que consistía en una pieza con baño de 30 mts<sup>2</sup>, destinados a las situaciones más críticas del país, o sea a familias que no podían tener acceso a otra solución habitacional que no fuera ésta. Los NBE tenían la posibilidad de ser ampliados por la familia en un futuro, pero dada las características de las familias, se tornaba casi imposible. Entre 1992 y 2004, el 43% de las construcciones fueron NBE.

Por otro lado, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), fue creado en el año 1999 bajo la presidencia del Dr. Sanguinetti, justamente para intentar dar formalidad a predios que fueron ocupados de manera ilegal. El PIAI es considerado un programa que construye barrios en cuanto a vialidad, saneamiento, tendido eléctrico, mejora de viviendas, algunos realojos, y equipamiento social de acuerdo a la necesidad del barrio. El programa tiene como cometido integrar el asentamiento con el barrio a partir de la construcción de espacios en conjunto utilizados por todo el barrio. Se trabaja en asentamientos con más de tres años de existencia y que estén en predios fiscales o propiedad municipal. Son previamente seleccionados y tienen prioridades según cantidad de menores y madres jefas de hogar. Según la Coordinadora del PIAI, entre el año 1999 y 2004 se intervino en 18 asentamientos, mientras que a partir del año 2005 se ha intervenido en 64 asentamientos de los cuales no se ha finalizado en todos. (<http://www.espectador.com/politica/159170/piai-considera-prioritario-atender-precariedad-de-vivienda-de-habitantes-de-asentamientos>)

El cuestionamiento a éste programa es sobre su cobertura y alcance, ya que varios asentamientos del país, principalmente de la capital, no cuentan con los requisitos para que el programa intervenga. Generalmente los asentamientos

excluidos del programa son los que cuentan con mayor vulnerabilidad y están en peores condiciones que los demás. Por lo tanto se deberían modificar los objetivos del programa, o implementar otras soluciones habitacionales para ellos.

Las recomendaciones internacionales en el área de las políticas sociales, refieren a una mayor focalización y sectorialidad, así como también más participación del sector privado en la prestación de los servicios.

En el Plan Quinquenal 2000-2004 el MVOTMA tenía previsto aplicar 66.286 soluciones habitacionales de las cuales concretó un 52,44 %, 15.022 correspondiente a soluciones para activos y pasivos, y 19.737 corresponden a créditos para reparación o ampliación de viviendas.

En el mismo período, aunque solo por dos años, el BHU concretó 10.954 soluciones, considerando sus dos líneas de acción, a través del sistema público y el sistema privado. En el sistema público, el Banco es el propietario y ejecutor, el cuál realiza un llamado a licitación a empresas constructoras para la construcción de las viviendas. En el sistema privado, el Banco actúa como agente financiero, brindando préstamos que no superan en su mayoría el 70 % de la vivienda.

El BHU brindó prestamos hasta fines de 2002, el MVOTMA a finales del período de gobierno solo llevaba adelante los programas destinados a personas con bajos recursos, fundamentalmente los NBE, y había resignado su función de rector.

Frente a este panorama de fragmentación y focalización que tuvo el Ministerio durante casi 15 años, la nueva administración frenteamplista creía conveniente la creación de una nueva política habitacional que seguramente trascienda los primeros 5 años de gobierno.

## **Capítulo 3. Políticas habitacionales en gobiernos progresistas.**

### **○ 3.1 Primer mandato frenteamplista 2005-2009**

A partir del año 2005, llega por primera vez en la historia un gobierno de corte progresista luego de muchas décadas en las cuales los partidos tradicionales estaban al frente del aparato estatal.

Cuando asume el nuevo gobierno, el país intentaba salir de una de las crisis económicas más grandes de nuestra historia, en la cual los niveles de pobreza habían tenido un aumento excesivo. Es así que el lema fundamental del Frente Amplio fue la atención a los sectores de menos recursos, para atacar los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad. Para esto, entre otras medidas, se crea el MIDES con una serie de programas destinados a ésta población, destacándose entre ellos los programas de transferencias condicionadas como son las Asignaciones Familiares.

Para Midaglia y Antía (2007) la izquierda hacía presuponer un fuerte cambio en las políticas sociales, fijando una cierta orientación universalista articulada con políticas focalizadas para los sectores más urgentes.

El nuevo gobierno, en su primer Plan Quinquenal del MVOTMA, hace un repaso de las políticas habitacionales aplicadas por el gobierno anterior y sus resultados con la crisis económica de por medio.

En el Plan Quinquenal 2005-2009, uno de los aspectos que se plantea es restaurar y/o mejorar el stock de viviendas, en su mayoría en mal estado e imposibles de habitar, así como también darle formalidad en los casos que estén construidas en suelos ilegales.

Se considera que para cubrir el déficit habitacional no es suficiente lo recaudado por el FNV, pero que tampoco es posible agregar otro impuesto con estos fines ya que no sería justo y no implicaría una redistribución real de la riqueza. Por lo tanto, se contará con lo recaudado por el FNV que será transferido por Rentas Generales y ya no más por los trabajadores privados y pasivos. Además se utilizarán fondos provenientes del impuesto a la renta de las personas físicas implementado a partir del año 2006. Otra meta planteada por el nuevo gobierno es la recuperación del BHU, de los créditos hipotecarios que en el 2002 casi no existían debido a la crisis, aunque el número de ahorristas sigue siendo importante, por lo que se considera imprescindible su recuperación.

“El Plan Quinquenal plantea la construcción de una nueva política habitacional que sienta las bases para hacerla sustentable desde el punto de vista de su impacto

social, económico, territorial y ambiental; la atención a maximizar y aprovechar la inversión habitacional que la población en su conjunto ya ha realizado, atendiendo a permitir el acceso a una vivienda digna y apropiada; el abatimiento del déficit cualitativo que las acciones públicas han generado históricamente y la disminución paulatina del déficit cuantitativo acumulado, apostando a potenciar los recursos insuficientes del FNV para incrementar el ahorro y la inversión del capital privado.(...) El Ministerio pretende brindar atención al conjunto de la población con mayor énfasis a las familias que están en emergencia social y económica. Se combinara universalización de programas y asignación de recursos privilegiada para los sectores de menores ingresos y/o en emergencia social". (MVOTMA; 2000: 96,101)

Todas las acciones realizadas por el Ministerio serán en conjunto con aquellos organismos que se requiera su participación, como por ejemplo, UTE, OSE, Mevir, Intendencias Departamentales.

Los programas habitacionales destinados a sectores en emergencia social no cumplirán el rol de asignar una vivienda, sino que se pretende una política integral donde los beneficiarios participen de la construcción de su vivienda, así como también su fortalecimiento en lo educativo, en la salud, y en la participación para mejorar su calidad de vida.

El acceso a una vivienda de interés social, será enmarcado de forma tripartita, con la combinación de subsidio, ahorro y préstamo: por un lado un subsidio no reembolsable otorgado por el FNV, un ahorro previo o horas de trabajo para la construcción de la propia vivienda, y si fuese necesario, un crédito tipo hipotecario complementario.

Se realiza una re categorización de las familias, ya que la base de datos que se tiene solo recoge los ingresos de las familias, pero para la programación de un nuevo sistema de políticas habitacionales es necesario obtener más información como por ejemplo acceso a los servicios básicos de agua potable, luz eléctrica y saneamiento, y también condiciones de la vivienda en la que viven actualmente, si son inquilinos, propietarios, además de características de los integrantes de la familia como nivel educativo, actividad económica y si acceden a alguna prestación por parte del Estado. A partir de éstos datos obtenidos se realiza una ponderación de las familias que pueden acceder a un subsidio en la cuota o integrar otro programa habitacional. Complementariamente a la obtención de datos sobre características de las familias, también estima la capacidad de pago de las mismas.

Otra de las metas del MVOTMA es la mejor utilización de la inversión histórica de la comunidad, aumentando la permanencia de las familias en las centralidades donde hay un mayor número de servicios existentes. Para ello se crea una Cartera Nacional del Suelo que es administrada por el FNV, y serán otorgados a aquellas personas o grupos organizados que la utilicen con un fin habitacional. Se incluirán en esta cartera los inmuebles de patrimonio estatal aptos para su uso habitacional.

Se busca la permanencia de las familias beneficiarias de algún crédito por parte del BHU, que por diversos motivos como la disminución de los salarios, no han podido abonar sus respectivas cuotas. Para ellos se darán diferentes subsidios con el propósito de que las familias sigan habitando la vivienda pero a la vez puedan hacer frente a su deuda existente.

En cuanto a los alquileres se instrumenta un sistema de garantía de alquileres en cuál pueda acceder un mayor número de personas. El Ministerio podrá otorgar subsidios totales o parciales según las características de la familia y por un tiempo determinado en una vivienda con uso exclusivo de casa habitación.

En cuanto a la realidad existente, se denota que a lo largo de los años el número de familias que viven en asentamientos es cada vez mayor. Esto significa no solo malas condiciones en cuanto a la vivienda sino al hábitat en su conjunto, no contando con servicios básicos y necesarios, quedando por fuera del conjunto de la sociedad. Son familias que cada vez más son víctimas de la segregación y exclusión. El objetivo del Ministerio en cuanto a esta población es coordinar acciones con los Gobiernos Departamentales y con el PIAI que pasó a estar bajo la órbita del Ministerio y consideran que es un buen momento para reformularlo en cuanto a su alcance y acciones.

“Se instrumentarán varios programas tendientes a calificar áreas degradadas, realojar población asentada en zonas inviables desde el punto de vista habitacional, e incorporación de población de diferentes características sociales y culturales mediante la construcción de viviendas nuevas”. (MVOTMA; 2000: 135)

Se contará con refugios, subsidios en alquiler y otros beneficios para esta población en emergencia habitacional, mientras se aguarda por la inclusión de los mismos en un programa habitacional adecuado y de largo alcance.

Se creará a cargo de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), un Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios, que tendrá por finalidad otorgar garantía para la aprobación de créditos hipotecarios a personas físicas que no posean ningún otro inmueble. La ANV podrá aceptar o rechazar solicitudes de garantía según la calidad

crediticia del deudor. La ANV fue creada en el 2007 a través de la Ley N° 18.125 con el fin de ser la creadora y reguladora de programas socio- habitacionales del Ministerio. Las funciones de la ANV son: - ejecutar programas de vivienda en acuerdo con entidades públicas y privadas. – desarrollar instrumentos financieros que faciliten el acceso al financiamiento de la vivienda. – actuar en el mercado inmobiliario como inversionista. – administrar activos de cartera de créditos para la vivienda. – ejecutar los pasivos generados en el BHU. (Mancebo y Narbono; 2010: 292)

Por otro lado, después de varios años se lucha por un nuevo régimen cooperativo, en el año 2008 el parlamento aprueba la Ley N° 18.407. Se conformó una comisión en la cual participaron miembros de todas las modalidades de cooperativas, lo que llevó a formar un buen producto el cuál tuviera respaldo político. Finalmente, luego de dos años de debate se aprueba el documento con pocas modificaciones.

Se destacan los siguientes aspectos: - Claridad conceptual – Autonomía del derecho cooperativo. – Ampliación del objeto social (cualquier actividad económica lícita puede ser llevada a cabo por la modalidad cooperativa, se permite la composición mixta de trabajadores y consumidores, se permite realizar actividades complementarias al objeto principal, realizar actos con terceros) – Legalización de los estatutos (los socios, sus derechos y responsabilidades, y patrimonio del sujeto) – Aspectos económicos (se crean instrumentos para asegurar su capitalización y desarrollar su actividad económica) – Contralor (las cooperativas pasan a ser controladas por la Auditoría Interna de la Nación).

En cuanto a las Cooperativas de Vivienda en particular no hubo mayores cambios respecto al Capítulo X de la Ley Nacional de Vivienda N° 13.728 del año 1968. Se establecen los distintos tipos de construcción de viviendas y se regula sobre los Institutos de Asistencia Técnica (IAT). (Moreno; 2009: 88)

El Plan Quinquenal 2005-2009 puso énfasis en determinados aspectos en referencia a la nueva política habitacional de las cooperativas. Localización de los predios en la trama urbana donde se encuentran todos los servicios, ya que no consideran que las ciudades deban expandirse sino utilizar los predios vacíos existentes. No se admite la construcción de más de 50 viviendas, inclusión de familias y hogares en toda su diversidad, y la propuesta interdisciplinaria del IAT.

En este mismo año, 2008, se sanciona la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. La misma “otorga competencia a los gobiernos departamentales para categorizar el suelo y aplica instrucciones para la conservación, edificación, demolición, urbanización, fraccionamientos, etc. Se destaca una

modificación normativa sobre la prescripción adquisitiva, expropiación, protección de construcción en zonas costeras, prohibición de los llamados barrios cerrados, etc”. (Rocco; 2012: 68)

En cuanto a las viviendas para pasivos está dirigido para jubilados y pensionistas que tengan un ingreso menor a dos salarios mínimos. Esta gestión es llevada a cabo entre el MVOTMA y el Banco de Previsión Social. La mayoría de los beneficiarios de este programa son personas adultas mayores y la idea es incluir estas viviendas construidas para ellos, en un programa de vivienda del Ministerio, de manera tal que a la hora de construir un complejo habitacional estén entrelazadas familias con hijos así como también jubilados y pensionistas. De esta manera se logra una mayor inclusión de los adultos mayores en la sociedad.

En lo que refiere a la gestión, el MVOTMA cree necesario la articulación entre el Ministerio y las Intendencias Departamentales, para la cooperación en los programas a implementar y en el aporte de ideas. La descentralización es una herramienta importante, las oficinas locales del Ministerio deben estar más articuladas con las Intendencias.

Una de las principales estrategias será la reconstrucción del Ministerio, de manera tal que no sea sólo un constructor de viviendas sino “un organismo capaz de dirigir las políticas habitacionales en su globalidad” (MVOTMA; 2000: 125)

Este período puede considerarse escaso en cuanto a la implementación de políticas de vivienda, pero muy efectivo en lo que refiere a la reorganización del Ministerio. “El MVOTMA asumió su rol de institución rectora y continuó su orientación focalizada, la ANV se creó como agencia encargada de planificar programas y ejecutar las deudas incobrables, y el BHU comenzó a operar como agencia hipotecaria, dependiendo del MVOTMA y del Ministerio de Economía y Finanzas.” (Magri; 2011: 148)

Mancebo y Narbono (2010) hacen una separación de dos fases en este período. Por un lado hasta el 2007 con la reorganización institucional que se creía necesaria para poder implementar nuevos programas habitacionales. Estos dos años fueron de muchas críticas ya que el entramado político y la sociedad en su conjunto demandaban acciones concretas de construcciones de viviendas y soluciones habitacionales. En el 2008 con el recambio de Ministro y la institución organizada es que se hizo posible comenzar a actuar. Se entregaron subsidios por ingreso para la obtención de una vivienda, con el mecanismo de sorteo público por parte del Ministerio. Se vio un aumento claro en los préstamos otorgados a las cooperativas de

vivienda y a las familias para refacción y/o ampliación de la vivienda. Se revitalizó el sistema de alquileres ampliando la cobertura a trabajadores públicos y privados, así como también se otorgaron préstamos para la compra de vivienda usada. En cuanto a la deuda existente de las cooperativas se intentó buscar un camino para la reestructura de la deuda y el pago de cuotas, así como también la ANV se hizo cargo de 40.000 carteras incobrables del BHU. Para el interior del país MEVIR sigue siendo un programa que se acentúa a través de los años, a partir del 2008 la construcción de vivienda se vio en aumento, llegando a todas las áreas rurales y pequeñas localidades.

- **3.2 Segundo mandato frenteamplista 2010-2014**

El año 2010 es el comienzo del segundo período de un gobierno frenteamplista. El primer mandato fue de muchos cambios en diferentes ámbitos que hacen a la estructura del Estado.

En cuanto a las políticas habitacionales el cometido es seguir profundizando los cambios comenzados en el año 2005. Para llegar al logro de sus objetivos, se propone un Plan Quinquenal con seis lineamientos estratégicos.

1- Relocalización de los asentamientos que se encuentren en zonas inundables y/o contaminadas. Para ello se proponen una serie de alternativas como es la autoconstrucción asistida que significa el otorgamiento de un terreno en buenas condiciones ambientales con el subsidio parcial o total de los materiales a utilizar. Para esto la familia debe estar preparada para insertarse en el proceso de la autoconstrucción, que muchas veces significa destinar tiempo para las actividades laborales y otro tanto para la construcción de la propia vivienda, siempre acompañada por asistencia técnica. Las soluciones colectivas será una modalidad muy similar a las cooperativas de vivienda, ya que la construcción de viviendas será por grupos organizados y a través de la ayuda mutua. Por otro lado los alquileres individuales o colectivos será planteado como una forma transitoria para las familias pero permanentes hasta llegar a la solución definitiva. Aquí existe el subsidio total o parcial de los alquileres. La compra de vivienda usada es un instrumento que puede ser para la ocupación inmediata o inmuebles que requieren una reforma por autogestión familiar. El objetivo en cuanto a este primer lineamiento estratégico es de 4.200 soluciones habitacionales que será financiado por el FNVyU y recursos de las Intendencias y otros organismos.

2- Rehabilitación y consolidación urbano habitacional. Es el conjunto de acciones destinadas a la integración social en el territorio que puede ser muy heterogéneo en cuanto a los diferentes estándares de vida que pueden existir, y la integración con el entorno del barrio. El objetivo es el acceso de las familias a una solución habitacional y al mejoramiento del hábitat. Para ello las líneas de acción serán diversas: por un lado la autoconstrucción, cooperativas en sus dos modalidades por ayuda mutua o ahorro previo, alquileres, reciclaje, recuperación de obras paralizadas, recuperación de viviendas, mejoras y ampliación, mejora del hábitat en asentamientos irregulares, y Programa de Atención Primaria Habitacional (APH) cuyo objetivo es integrar a las familias más pobres en programas generales de vivienda. La meta en este segundo lineamiento estratégico será de 29.300 soluciones.

3- Programa de nuevas urbanizaciones, refiere a acciones que permitan el crecimiento planificado de las ciudades, urbanizando terrenos siempre de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Ordenamiento Territorial. Esto requiere evitar el surgimiento de nuevos asentamientos, la construcción asistida ya sea en terrenos públicos o de propiedad de la familia, y canasta de materiales siempre con asistencia técnica, cooperativas y rehabilitación de contenedores industriales con destino casa habitación. La meta son 3.219 soluciones con la financiación única del FNVyU.

4- Política nacional de alquileres para viviendas de interés social. Consiste en garantizar el alquiler de una vivienda como opción accesible para familia de ingresos medios y medio-bajo. Uno de los objetivos es la reinserción de determinadas familias en la trama formal de la ciudad, evitando así la ocupación de predios de manera ilegal. El fondo de garantías será una de las acciones a poner en práctica y los subsidios en la cuota de alquiler para diferentes poblaciones como: estudiantes provenientes del interior en convenio con la Universidad de la República, jubilados y pensionistas de BPS, familias unipersonales y pluripersonales que requieran una solución urgente se le brindará subsidio de alquiler en piezas de pensiones en marco del programa APH, mujeres en situación de violencia doméstica y madres jóvenes jefas de hogar. La meta es de 5.800 soluciones.

5- Construcción de un hábitat sostenible en el medio rural y pequeñas localidades a familias vulnerables que viven en él y desarrollan su actividad laboral. Para ello se sumará apoyo al programa MEVIR y se buscará la participación de otras instituciones, así como también la utilización de nuevas tecnologías. La meta para este quinquenio es de 6.398 soluciones.

6- Incentivo a la inversión privada en vivienda de interés social. El Ministerio estimula la inversión privada en viviendas de interés social, ya que los recursos del FNVyU no son suficientes para dar respuesta a toda la demanda existente. Si bien en la Ley N° 13.728 ya se había definido la vivienda de interés social, en el 2011 se hizo necesaria la creación de una Ley que amparara los beneficios que supone para las empresas constructoras construir viviendas de interés social para el acceso a las mismas por parte de los sectores socio-económicos medios bajos, y medios de la población. “Los proyectos de inversión vinculados a la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles con destino a la vivienda de interés social, tanto en el caso en que los referidos inmuebles tengan por destino la enajenación, como cuando se destinen al arrendamiento o al arrendamiento con opción a compra” (Ley N° 18.795; Art. 2)

Se pretende otorgar los beneficios a los proyectos que amplíen el stock disponible en viviendas de interés social, que brinden más facilidad en cuanto a la adquisición y financiamiento de la vivienda y fomenten la innovación tecnológica.

La meta para esta nueva línea de acción son 6.202 soluciones.

Los seis lineamientos estratégicos antes mencionados forman parte del Plan Quinquenal presentado por el Ministerio para este período de gobierno que aún está en curso. A través de los pocos materiales documentales existentes se intentará evaluar si las metas están siendo cumplidas.

El Ministerio se encarga de la publicación de una Memoria Anual, por cada año transcurrido. Del último período de gobierno está disponible hasta el año 2012.

En el año **2011**, se elaboró y aprobó el Reglamento Operativo de Relocalizaciones, que precisa las formas de incorporar familias a dicho programa de relocalizaciones y las maneras de evitar que dichos predios vuelvan a ser ocupados por otras familias. La Memoria Anual menciona varios asentamientos irregulares que están en proceso de relocalización, de los cuales varios se pudieron concretar entre el año 2013 y la actualidad.

Se aprobó el Reglamento de Autoconstrucción en terrenos públicos y privados. En este año se puso en práctica solo en algunos departamentos. El Ministerio otorga el préstamo para la autoconstrucción de la vivienda y otorga la asistencia de profesionales. La familia debe ser propietaria del terreno o en algunos casos puede construir en terreno municipal previo acuerdo entre el Ministerio y la Intendencia. El BPS otorga facilidad en los trámites de inicio de obra y se realizó un prototipo de plano

que pueda ser aprobado como Plano de Vivienda Económica por parte de las Intendencias.

En cuanto a las cooperativas se aprobó el Reglamento de Cooperativas 2011, que a diferencia del Reglamento 2008, este incorpora la utilización de nuevas tecnologías aplicadas a la construcción.

Se diseñó un programa de microcréditos para la refacción de viviendas, en 2011 se realizaron pruebas piloto.

Se llevó a cabo un acuerdo entre el MVOTMA e INAU para el Programa de APH y establecer un protocolo de actuación. Este programa brinda un subsidio total en el alquiler y actualmente se está aplicando en todo el territorio nacional.

Se configuró el proyecto Áreas de Oportunidad, que en concordancia con la Ley de Ordenamiento Territorial pretende aprovechar las áreas vacías que tiene la ciudad, así como también áreas degradadas, evitando la expansión hacia zonas donde los servicios básicos son escasos o inexistentes. Se elaboraron las bases para cuatro llamados a concurso de proyectos para áreas de oportunidad en barrios de Montevideo como barrio Sur, Capurro, Unión y Cerrito. Lo que se pretende es optimizar la capacidad edificable de los predios, y elaborar pautas urbanísticas utilizando medidas innovadoras.

Se firmó un acuerdo con la Contaduría General de la Nación que brinda garantía de alquiler en todo el territorio nacional. Se aprueba el Plan Vivienda Joven que facilita el acceso a garantía de alquiler a los jóvenes entre 18 y 29 años sean estudiantes o trabajadores y que tengan un ingreso entre 30 y 100 unidades reajustables. En el 2011 se gestionaron más de 700 trámites.

Por otro lado, la construcción de MEVIR alcanzó el 85% del objetivo estipulado para el año 2011, pero aun así el número de viviendas construidas sigue en aumento marcando una tendencia positiva. La tenencia de la tierra se presentó como un obstáculo creándose la Comisión de Tierras que se encarga de analizar los terrenos conforme a lo establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial. En cuanto a las características de las familias destinatarias se considera que han aumentado los requisitos. Desde el Ministerio plantean como déficit la gestión en Montevideo rural que ha sido muy escasa.

En lo que refiere al BHU, se continuó con la tarea de colocar al Banco como el principal financiador de créditos hipotecarios, optimizando la atención al cliente y alcanzando una tasa de interés muy competitiva en el mercado inmobiliario. Se

otorgaron 2.000 soluciones habitacionales en el 2011 de préstamo para la compra de vivienda, 3.300 préstamos para refacción, y se lanzó un producto nuevo “Yo Ahorro”, que aumento el caudal de cuentas en 7.000.

El PIAI, que modificó su nombre por Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), en el 2011 financió 16 proyectos que comprenden 21 asentamientos, de los cuales finalizaron 13 y el resto sigue en proceso de ejecución. Estos proyectos comprenden metros de red de saneamiento, agua potable, pavimento vehicular y peatonal, tendido eléctrico para alumbrado público, red de energía eléctrica, 171 viviendas para realojo financiadas por el programa, 112 baños nuevos y 34 mejoras de viviendas.

En lo que refiere a los programas habitacionales, en el **2012** se comenzó a implementar la Reglamentación 2011 de cooperativas de vivienda que incluye la utilización de sistemas innovadores con un total de 19 préstamos otorgados, y 46 préstamos a las cooperativas regidas por la Reglamentación 2008. El programa de autoconstrucción siguió en marcha pero tratando de incorporar elementos y asistencia calificada para que las familias con menos recursos puedan concretar una solución habitacional adecuada de acuerdo a los parámetros del programa.

El BHU pretendió ampliar su cobertura y alcance en todo el territorio nacional por lo que implementó una “Sucursal Móvil” que recorre todo el país informando sobre los productos y programas del banco, por lo cual aumentó un 16% de créditos concedidos en el interior. En el 2012 se concedieron 1.858 créditos para compra de vivienda y casi 2.500 créditos para refacciones.

En cuanto a MEVIR concretó 1.282 soluciones en todas sus modalidades, siendo Montevideo rural una pendiente que aún sigue sin dar resultados positivos en lo que refiere a la cantidad de intervenciones. Se realizaron construcciones con sistemas innovadores, con estructura de madera, techos de cubierta de paneles y paneles solares para lograr eficiencia energética.

El PMB (ex PIAI) en el 2012 solo alcanzó la culminación de obras en 3 asentamientos, mientras que 16 asentamientos están en proceso de ejecución. Se decidió participar en el Barrio Goes donde se reabrirá el Mercado Agrícola y se pretende dar una mejor perspectiva al barrio. Se comenzó la refacción de la plaza de deportes del barrio, se finalizó la explanada del Mercado Agrícola, y se otorgaron préstamos para refacción y mejoras a 24 familias.

Para el año **2013** se siguió adelante con todos los programas. En lo que refiere al plan de relocalizaciones se pudo concretar el realojo de 119 familias, y más de mil

familias que están en proceso de relocalizar. Se finalizaron las obras en 16 cooperativas en sus dos modalidades, ya sea por el método tradicional o sistemas innovadores. El programa de autoconstrucción sigue aumentando el número de familias inscritas que alcanzan en este año a 1200, sobre todo en el interior del país.

La política de alquileres en 2013 superaron las 1.800 garantías, lo que ya se puede decir que superaron el objetivo propuesto en el plan quinquenal. MEVIR intervino en 2.000 familias, ya sea en vivienda productiva, nucleada, o refacción de algunas viviendas, así como también la re adjudicación.

- **3.3 Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional “Juntos”**

En momentos en que asume a la presidencia José Mujica, expresa la necesidad e idea propia de llevar adelante desde la propia presidencia un plan de emergencia habitacional para los sectores que están en extrema vulnerabilidad y que se estima sean unos 15.000 hogares. El lema fundamental de este programa pretende ser la solidaridad, lo cual el Presidente anuncia la donación de gran parte de su sueldo para el mismo. Cuestiones como la financiación y ejecución del programa serán plasmados en la Ley N° 18.829 “Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos” que fue aprobada a mediados del año 2010. Para la administración de los recursos financieros se crea el Fondo Nacional del Plan que se integra con los recursos de donaciones, transferencias de otros organismos, fondos derivados de convenios con asociaciones civiles, etc.

Una interrogante que se plantea es el motivo por el cual el Presidente decide que el programa este a cargo de presidencia y no a cargo de la cartera que se encarga de estos temas como es el MVOTMA. Unos de los motivos sería la necesidad de una ejecución rápida y no afrontar los largos tiempos institucionales, ya que las necesidades de la población van a ritmo más rápido que las instituciones. “La capacidad estatal para emitir soluciones no tiene la velocidad necesaria que demanda una sociedad crecientemente urbana, que muestra claros signos de fractura en su cohesión social” (Magri; 2011: 146)

Recordemos que hasta el año 2004, el único plan dirigido a las familias más vulnerables era el NBE, que a pesar de las múltiples críticas, era una opción para esas familias que no tenían otra solución. Con el Plan Juntos se pretende respetar las condiciones de habitabilidad como la cantidad de habitaciones según la cantidad de integrantes en la familia. La autoconstrucción será condición necesaria por parte de la familia con un apoyo técnico permanente. Esto significa un reconocimiento de

derechos hacia estas familias, ya que no por estar en condición de pobreza tengan que someterse a condiciones de hacinamiento, sino fomentar la igualdad. Por otro lado la participación en la construcción de las viviendas y toma de decisiones en algunas cuestiones los hace sentir parte y partícipes de lo que en más será su hogar.

Para el año 2013, la partida presupuestal destinada al plan aumento casi el doble, paso de 105 millones de pesos a 228, además de las donaciones de empresas y de lo que significa la participación de los beneficiarios en la construcción de las viviendas.

La selección de las familias potencialmente beneficiarias del plan se realiza primeramente en base a la Encuesta Continua de Hogares que detecta unos 15.000 hogares con las características que requiere el plan, pobreza extrema y precariedad socio-habitacional.

A fines del 2013 se ha trabajado con 2.174 familias de las cuales un 70% pertenecen a Montevideo y Área Metropolitana, y el resto al interior del país. El propósito para el 2014 es trabajar con 500 familias más y tener como prioridad la infraestructura y espacios públicos.

- **3.4 Plan de Vivienda Sindical**

El Plan de Vivienda Sindical (PVS) es un proyecto que parte de la idea de trabajadores sindicalizados y consiste en la construcción de sus propias viviendas a través de cooperativa por ayuda mutua, ya que a la mayoría se le dificultaba solucionar la situación de vivienda por su propia cuenta.

A partir de esto, la iniciativa fue tomada por el PIT-CNT que junto a un grupo de técnicos le fueron dando forma al proyecto para que pueda ser llevado a cabo.

El proyecto sigue los mismos requerimientos que plantea el reglamento de cooperativas, los grupos cooperativos ya están prácticamente formados por integrantes de cada sindicato en particular.

La construcción de las viviendas en la mayoría de los casos se realiza a través de la utilización de sistemas constructivos no tradicionales, que implica menor costo del inmueble y en un tiempo más reducido. El tiempo estimado de construcción son 8 meses, pero a eso hay que sumarle la organización y consolidación de la cooperativa, conseguir el terreno y las gestiones ante el MVOTMA que suelen ser engorrosas.

La financiación del proyecto es a través del MVOTMA o BHU. El Ministerio cubre la franja de ingresos que estén por debajo de las 60 unidades reajustables, los que estén por encima de ese número son financiadas por el Banco. Las familias no deben tener propiedades en su haber, ser mayores de edad, y al menos un integrante debe formar parte de un grupo sindicalizado.

Hasta el momento existen aproximadamente 300 cooperativas en todo el país con más de 15.000 familias involucradas. ([www.pvs.org.uy](http://www.pvs.org.uy))

Si bien no está dentro de los objetivos profundizar en el PVS, me pareció importante nombrarlo y enumerar sus características ya que compone una de las ofertas habitacionales que se inician en el período estudiado, a la vez es una propuesta innovadora que articula el movimiento sindical, el Estado y los ciudadanos.

## **Capítulo 4. Avances y Pendientes en materia habitacional.**

### **○ 4.1 Avances**

Este último capítulo pretende hacer un balance de los avances obtenidos en materia habitacional a partir de la asunción del Frente Amplio a la presidencia, así como también los pendientes, tomando insumos de las entrevistas realizadas.

El MVOTMA hasta el año 2005 tenía muy poco funcionamiento en cuanto a la diversidad de planes y para paliar situaciones de familia de bajos recursos. Es así que prácticamente el único programa que pone en práctica son los NBE, además del PIAI que venía funcionando desde 1999. Hasta ese momento MEVIR funcionaba aunque con pocas construcciones en el medio rural al igual que las viviendas para pasivos. Carecía de ofertas habitacionales acordes a la situación de cada familia, sus escasas ofertas eran destinadas a familias de muy bajos ingresos las cuales además eran de mala calidad y las familias seguían en situación de hacinamiento (en el caso de los NBE)

En los primeros años de gobierno frenteamplista fue necesaria la reestructura del Ministerio desde la implementación de una nueva política de vivienda y hábitat que pueda dar múltiples respuestas a diferentes sectores de la sociedad que van desde los sectores bajos y medios-bajo. Para el Ministerio: “hubo un cambio de paradigma de un Estado facilitador a un Estado con políticas que buscan mejorar las condiciones de vida de la población y acortar la brecha de las desigualdades sociales”. (Revista Vivienda Popular N°25; 2014: 19)

Entre una de las más destacadas fue el resurgimiento del BHU como uno de los bancos que brinda créditos hipotecarios y el más importante en esta materia, dando un fuerte acento a las capas media-alta y alta.

Se le otorgó a la ANV, además de otras funciones, la regularización de la cartera de deudores del BHU lo cual ha dado buenos resultados, con facilidades de pago para las familias, además de la ejecución de los programas del MVOTMA.

Para el segundo Plan Quinquenal del gobierno frenteamplista, 2010-2015, la integrante del MVOTMA que pude realizarle entrevista, (entrevista 1) expresa que la idea fundamental del Ministerio es tener un menú de alternativas amplio, pero que no se puede pensar la vivienda como una política universal ya que los recursos no son suficientes y a la vez al ser una mercancía está condicionado por las leyes del mercado.

Quizás sea por este motivo que no todas las familias pueden acceder a una solución habitacional porque es un bien caro, y los programas del Ministerio en su gran mayoría son focalizados.

En este período 2010-2015 se decreta la emergencia habitacional por lo que se plantea mayor énfasis a las políticas habitacionales sobre el restante de políticas sociales. Sin embargo por razones de política económica se le adjudica a la política habitacional más o menos el mismo presupuesto que el quinquenio anterior. Por lo tanto se debieron aplicar acciones que reduzcan los costos como por ejemplo la búsqueda de inversores privados, y apoyar la autoconstrucción así como también la innovación tecnológica que se considera tiene un ahorro de un 40% con estas tecnologías. Todas estas acciones complementando las tres dimensiones imprescindibles para el cambio en la política de vivienda como es la interconexión de subsidio, ahorro y préstamo.

Es importante analizar los avances del Ministerio en este quinquenio a partir los lineamientos estratégicos que se planteó en un principio.

#### **4.1.1 Oferta de vivienda y demanda**

El Ministerio hoy se presenta como una cartera que tiene sus programas dirigidos a familias con ausencia de ingresos y un tope máximo de 60 UR. Sin embargo, las familias que no presentan ningún ingreso solo pueden incluirse en el primer lineamiento estratégico que es el plan de relocalizaciones para asentamientos que se encuentran en zonas inundables y/o contaminadas además de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Este plan de relocalizaciones generalmente se lleva a cabo con las Intendencias departamentales y colaboración del PMB. Ya se han puesto en marcha y concretados varias relocalizaciones en varios puntos del país, desde el Ministerio se está conforme con los números alcanzados, si bien no se llega a la meta planteada de 4.200 familias. Es un número bastante ambicioso si se tiene en cuenta con las familias que se trabaja, que en su mayoría o todas son familias en situación de vulnerabilidad que requieren un trabajo e intervención mayor. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua no requieren un ingreso fijo obligado, aunque es evidente que una familia se sustenta de alguna manera, muchas veces a través del trabajo informal, y/o ayuda de familiares. La idea es que puedan incluirse en un programa el cual requiere del esfuerzo propio y con una cuota para abonar mensualmente relativamente baja.

El segundo y tercer lineamiento estratégico refiere a la rehabilitación y consolidación urbano habitacional, utilización de predios y espacios que se encuentran en la ciudad consolidada con todos los servicios a su disposición que permitan el crecimiento planificado de la ciudad. La cartera de tierras se puso en funcionamiento, traspasando o comprando terrenos de otros Ministerios: “eso tiene poca visibilidad pero hay un cambio sustancial de que el Ministerio no tuviera una cartera de tierras a el decreto que permite que pasen a propiedad del Ministerio inmuebles y viviendas que están en desuso por parte de otros Ministerios”. (Entrevista 1)

En esta línea se encuentran los programas ya conocidos como la autoconstrucción, cooperativas, conjuntos habitacionales del BPS, acciones sobre el stock ya existente, las acciones del PMB y APH. Las metas son bastante exigentes pero es verdad que todos estos programas están en marcha y presentan diferentes opciones según la necesidad de cada familia.

En cuanto a las cooperativas de vivienda, si bien la innovación tecnológica es vista como una estrategia para reducir los costos que significa una vivienda por la vía tradicional de construcción, también es cierto que son de calidad y reducen el tiempo que se dedica a la construcción de las mismas. Es uno de los programas menos exigentes en cuanto a los ingresos que debe tener la familia ya que no requiere un ingreso fijo.

El programa de autoconstrucción está funcionando de muy buena manera y sobre todo en el interior del país, ya que el programa exige tener un terreno propio o constatar que un familiar de la autorización para construir en el mismo, y en el interior el acceso a un terreno es más viable que en la capital. Se han solicitado una multitud de préstamos que se han concedido y muchas viviendas ya en construcción. La familia es la propia constructora de la vivienda con ayuda de familiares o amigos, además de tener la exoneración de impuestos.

El cuarto lineamiento refiere a la política nacional de alquileres a través de sus dos modalidades. Por un lado, el fondo de garantía que ha tenido los resultados esperados ya para el quinquenio y resulta una vía accesible para la mayoría de la población. En la entrevista con la integrante del Ministerio, expresa que cualquier persona que se acerca la primera opción que se les da es la garantía de alquiler porque es la opción más accesible. Si bien en el mercado de alquileres, el Ministerio ha seguido el mismo accionar desde 1973, no regulando el precio de los mismos, lo que se propone es mayor accesibilidad para alquilar a través de una garantía en convenio con la Contaduría General de la Nación. Desde el Ministerio se ve como un

recurso que ha dado buenos resultados ya que se ha superado el número esperado de garantías concedidas. Esta garantía es un buen instrumento que facilita el acceso a un alquiler, pero hay cuestiones más profundas como el precio de los alquileres que año tras año van en aumento y no hay ninguna iniciativa a través de una Ley para regularlos. Así mismo cabe preguntarse, si el Estado interviene en la regularización del mercado de alquileres, ¿puede afectar en la inversión privada en vivienda?

Por otro lado está el instrumento de subsidio de alquiler que es para familias que necesitan un apoyo para mejorar su situación circunstancial. Este instrumento es muy favorable para familias que necesitan una solución más rápida, dentro de ellas podemos poner el ejemplo de mujeres que deben retirarse de su hogar por un caso de violencia doméstica y no tienen otra vía. Este apoyo es por un tiempo limitado, por lo cual se debe trabajar con las familias para que puedan buscar su propio sustento. Tiene otras limitantes como el precio de alquiler que se subsidia y la búsqueda en el mercado de alquileres de una vivienda que cubra el subsidio, además de que la familia debe tener ingresos como para pensar en pagar los servicios de luz, agua potable, etc.

Por último, desde hace poco tiempo, se viene implementando el programa de alquiler con opción a compra. En este momento está disponible solo para dos departamentos del país y con determinadas exigencias que significan tener personas con discapacidad o menores a cargo. Se prevé que se está en un momento de prueba de este programa que puede llegar a tener muy buena receptividad ya que te permite alquilar una vivienda que luego será tomado como forma de ahorro para adquirirla como propiedad. Es muy importante tener en cuenta que muchas familias pagan un alquiler y les es imposible poder ahorrar para la compra de una vivienda, por lo cual este sería un buen instrumento.

El quinto lineamiento estratégico tiene que ver con MEVIR que desde su creación no ha parado de construir viviendas y en el último tiempo con mayor énfasis. Es notorio en el interior lo importante que ha sido este plan a lo largo de los años porque para la mayoría de la población se presenta como la única vía posible de acceso a la vivienda.

Las viviendas de interés social es otro instrumento que refiere a la línea estratégica número seis del plan quinquenal y es para que las familias de ingresos medio y medio-bajo puedan acceder a una vivienda nueva de la mano de un privado con financiación del BHU y otros bancos. A partir de la Ley, las familias deben tener el ahorro del 10% y el 90% es otorgado por un Fondo de Garantía, que se crea con este fin, otorgado por la banca privada con respaldo del MVOTMA.

Para atraer inversores privados, la nueva Ley plantea la exoneración de impuestos para las empresas, pero a la vez un determinado porcentaje de estas viviendas deben ser puestas en alquiler. Lo que el Ministerio tuvo que delimitar fue el tope de los precios de las viviendas, hace muy pocos meses con un decreto, particularmente para las construcciones en Montevideo. “este ajuste de topear los precios de venta parece una medida muy importante para tener oferta en la heterogeneidad social de los sectores que precisan apoyo estatal para acceder a alguna vivienda,(...) entonces la apuesta de la Ley fue, generemos más oferta, pero esta oferta tiene que acercarse a la demanda, ese es el gran problema de cómo se genera una oferta que se corresponda con la demanda”. (Entrevista 1)

De acuerdo a la información aportada por la referente del MVOTMA, plantea que la innovación más importante, según ella, es el subsidio a la cuota. Este significa, ayudar a la familia a pagar la vivienda según los ingresos que tenga el grupo familiar y se lo acompaña en su trayectoria. La idea es tener un control sobre esa familia, al pasar el tiempo si continúa en el mismo nivel económico, ha empeorado o si ha mejorado; según en qué momento este se analiza si continua con el subsidio o incluso puede ser retirado. Por otro lado, está el subsidio total, que no requiere contrapartidas, solo el buen cuidado de la vivienda, e indudablemente es para familias vulnerables que no tienen ingresos fijos y que estén incluidas en el plan de relocalizaciones. Una interrogante que se me presenta es cuantos subsidios a la cuota y totales se adjudican, si son significativos o no.

“Este instrumento constituye un mecanismo apto para acompasar los cambios en el ciclo vital de las familias, en su multiplicidad y variabilidad, e impulsa la recuperación de la cultura del ahorro y pago entre quienes tienen las condiciones estructurales para hacerlo efectivo, ya sea el pago total de la cuota o el pago parcial, de acuerdo a la franja de afectación” (Consejo Nacional de Políticas Sociales; 2014: 64)

Entonces, para el Ministerio el mayor logro fue haber cumplido con la totalidad de las líneas estratégicas brindando múltiples opciones según la situación de la familia. O sea se puso en funcionamiento todo lo planeado, más allá de que los números planteados de soluciones habitacionales no se puedan cumplir por ser en muchos casos muy ambiciosos. Así lo expresa en la entrevista el referente de la Agencia Nacional de Vivienda: “creo que tiene unas metas que han sido muy ambiciosas para los instrumentos que han creado, es decir esta preocupación por la integralidad, integración de territorios, por dar soluciones a más gente ha sido difícil por la propia forma de ejecución del Ministerio, para cumplir los objetivos tendría que

haber tenido una ejecución mayor, un despliegue de mayor cantidad de herramientas de las que ha tenido”. (Entrevista 2)

#### **4.1.2 Oferta para población vulnerable**

En cuanto a las familias que viven en asentamientos irregulares y/o en situación de indigencia o extrema vulnerabilidad es notorio que aún hay muchísimo por hacer si bien ha habido avances. Por un lado el MVOTMA plantea en uno de sus lineamientos estratégicos la solución habitacional para familias que se encuentran en zonas inundables y/o contaminadas, y se nombran algunos asentamientos que se han re localizado a las familias, además de la actuación del PMB que sigue su accionar pero con particular importancia en el entorno de la vivienda, en la construcción de hábitat e infraestructura, como puede ser el agua potable, saneamiento, etc, con alguna participación en construcción de viviendas nuevas.

En la entrevista realizada a la integrante del MVOTMA, señala que es muy difícil trabajar con esta población, ya que la gran mayoría no tiene ingresos suficientes y estables como para entrar en algún programa de vivienda. Por lo tanto planteó la necesidad de trabajar en coordinación con diferentes instituciones para que estas familias puedan llevar adelante el proceso de obtención de una vivienda. Se marcó como principal instrumento al trabajo, ya que es necesario que la familia esté inserta en el mercado laboral para afrontar los gastos y responsabilidades que una vivienda conlleva. El Ministerio puede facilitar la vivienda, a través de la ANV que tiene propiedades en su haber, como ser en complejos habitaciones que se han desalojado familias, pero una vez allí la familia debe estar preparada para convivir en otro entorno que no es un asentamiento, con responsabilidades hacia sus vecinos y afrontar los gastos que se presenten. Para esto es imprescindible que la familia se inserte en el mercado laboral. “Vivienda y trabajo siguen siendo nudos que están interconectados y que es necesario apuntalar más y seguir trabajando para los sectores de pobreza extrema”. (Entrevista 1)

El Ministerio pone en práctica una línea de acción de mitigación de la vivienda, a familias únicamente derivadas de los programas prioritarios del Estado como es Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Siete Zonas. Si bien no es una política de vivienda, apunta a mitigar las situaciones más críticas esperando que se puedan incluir en un programa más general. Desde el Ministerio no se tiene claro en cuantas situaciones se va a intervenir pero tienen un universo de 800 familias que han derivado los programas prioritarios. En la entrevista se deja ver que el Ministerio se

está cuestionando el accionar sobre las familias más vulnerables que necesitan una solución habitacional rápida y los programas de vivienda definitiva del Ministerio tienen plazos muy largos, entonces mientras se espera por una solución definitiva hay que intervenir de alguna manera.

Por otro lado, el Plan Juntos también trabaja con población que vive en asentamientos, tiene forma jurídica pero se rige por el derecho privado y es un plan exclusivamente creado por el actual Presidente de la República, el cual tuvo el apoyo de su partido político a la hora de votar la ley que creó el plan. Por las diferentes características que el plan tiene lo hace ser muy inclusivo y para los pocos recursos económicos que tiene ha podido construir alrededor de 2000 viviendas lo cual es un número favorable teniendo en cuenta lo antes expresado (recursos limitados).

El plan presenta varias características pero la base es la participación de las familias en la construcción de sus propias viviendas, que si o si de alguna manera tiene que participar. Además de lo habitacional, el plan incluye a las familias en otros programas para mejorar su apariencia física como por ejemplo la dentadura, o lentes para personas que lo necesiten. Esto lo consideran muy importante ya que estos problemas pueden a veces ser un motivo para que los rechacen cuando quieren conseguir un trabajo. Muchas familias que participan del plan son lideradas y conducidas por jefas de hogares que además de hacerse cargo de sus hijos deben trabajar y se le suman las horas diarias que deben disponer para el plan. Es un esfuerzo muy grande que hacen pero se destaca que la mayoría sigue adelante y si por algún motivo desea abandonar, el plan y los vecinos tratan de que vuelva. Otra de las cosas que desde el plan se destaca, según la entrevista realizada a su referente, es que de todas las viviendas construidas, solo una familia luego de tener la vivienda, quiso venderla, por más que no sean propietarios de la misma. Enseguida pudo detectarse el caso y no paso a mayores, pero la gran mayoría realiza un esfuerzo grande para obtener la vivienda por lo que se espera que haya sido solo un caso.

De todo esto se desprende que las familias en situación de vulnerabilidad social y habitacional no tienen a quién recurrir en busca de una solución habitacional, sino que tienen que esperar que los programas estatales decidan incluirlos, ya sea por el programa de relocalizaciones, mitigación o plan juntos, y en las localidades pequeñas del interior del país MEVIR.

De alguna manera se puede decir que no pueden tomar su propia iniciativa de incluirse en un plan habitacional, no tienen a donde recurrir en busca de una solución habitacional, exceptuando las cooperativas de vivienda, pero considero que allí debe

haber un componente social más fuerte, mayor acompañamiento por parte del Ministerio además de lo que las cooperativas reciben por parte de los IAT. Integrar una cooperativa de vivienda por ayuda mutua es un esfuerzo muy grande en tiempo de dedicación a la construcción de las viviendas pero antes hay que recorrer el largo proceso que significa la aceptación del terreno y otros pasos burocráticos que te exige el Ministerio. Por lo tanto si no hay un mayor seguimiento por parte del Ministerio, considero muy difícil que familias en situación de emergencia habitacional puedan formar una cooperativa de vivienda.

#### ○ **4.2 Pendientes**

En lo que refiere a los aspectos pendientes tanto desde el Ministerio como de la ANV se entiende que hay que realizar acciones sobre el stock de viviendas existentes y lo mantienen como uno de las prioridades para el plan quinquenal en un futuro gobierno frenteamplista.

Desde el Ministerio se considera que en este aspecto fue donde se tuvo menos impacto y sobre todo en las fincas abandonadas. En las áreas consolidadas hay que poner énfasis en la refacción de las viviendas para que puedan ser habitables y estar a disposición del conjunto de la sociedad. Sobre fincas abandonadas ya hay un proyecto de ley en el parlamento hace un tiempo para que viviendas con determinado tiempo de estar abandonadas puedan pasar a manos del Ministerio. Desde el Ministerio se afirma que “Uruguay tiene un stock de vivienda importante, tiene un crecimiento de población muy mínimo, y tiene un stock de vivienda disponible vacías si descontamos las de temporada”. (Entrevista 1)

Por lo tanto, si se considera lo anteriormente dicho es importante que este sea un aspecto fundamental para el próximo quinquenio.

Las viviendas de interés social debería tener mayor accesibilidad a las clases media- baja, que seguramente no llegan al ingreso requerido por este plan de vivienda, si bien la decisión de bajar el tope de precios contribuyó positivamente. Mayor apoyo estatal a sectores que no pueden pedir un crédito hipotecario porque requiere mayores exigencias.

Por otro lado, un aspecto que se considera pendiente son programas habitacionales para familias en situación de vulnerabilidad. Para la ANV hay que pensar un sistema de vivienda que tenga un componente social fuerte y pensar en vivienda pública similar a las viviendas que construye BPS, “pensar esa fase inclusión-

integración como un proceso y eso implica que la vivienda no este aislada porque sino es muy difícil e implica también tener algún instrumento más” (Entrevista 2). Otro elemento que consideran importante es tener programas territoriales, como PMB pero no solo en asentamientos sino en otras áreas de la ciudad que son muy ricas pero que la población no mantiene como se debería y eso genera un empobrecimiento de la zona.

Si bien el programa de relocalizaciones así como también el Plan Juntos es para familias en emergencia social, generalmente estos programas actúan en masa, sobre un barrio en particular. Entonces se puede afirmar que las familias también en emergencia social pero que no viven en un asentamiento, no son población objetivo de estos programas, y por lo tanto no tienen a donde recurrir. La mayoría de las familias tampoco saben cómo pueden informarse sobre programas habitacionales. La Alcaldesa del Municipio E, en Revista Vivienda Popular (2014) plantea que lo que es necesario es una ventanilla única a nivel nacional para gestionar y bajar líneas concretas para la solución del tema.

La Comisión Asesora de Vivienda, la cual asesora al Ministerio en temas de vivienda según lo resuelto en la Ley Nacional de Vivienda en 1968, afirma que para lograr la inclusión social de las familias más excluidas y contribuir a eliminar la segregación social y territorial de las mismas, es imprescindible su participación en la organización, generación de estrategias, además de la autoconstrucción de las viviendas. Fomentar su participación en todo el proceso y que no sean simples expositores de problemas. “Este es uno de los cambios más trascendentes que deberían darse a la hora de pensar la inclusión social como un modelo participativo e integrador” (Revista Vivienda Popular; 2010: 78) Al respecto, esta participación se estaría dando tanto en el Plan de Relocalizaciones y Plan Juntos pero de manera restringida ya que las familias participan en la construcción de las viviendas pero no en la toma de decisiones. Por otro lado en las Cooperativas de vivienda si se puede desarrollar una participación en todos los ámbitos.

El Plan Juntos es visualizado dentro del próximo Plan Quinquenal en caso de un tercer gobierno frenteamplista. Esto si bien significaría destinar mayor presupuesto del que tiene actualmente, también pasaría al ámbito público por lo que se estima los plazos de construcción y elaboración de proyectos sea más extensa de la que es actualmente.

Para la integración e inclusión de los sectores más vulnerables es necesario trabajar en coordinación con otras instituciones ya que la vivienda por sí sola no transforma la condición de pobreza.

Otro aspecto fundamental es pensar estrategias de acción para familias en la cual la jefatura del hogar es liderada por una mujer, que además de en muchos casos pagar un alquiler, es el sustento del hogar. Aquí se ve fuertemente limitada la posibilidad de ahorro, además de ser muy difícil incluirse en programas de cooperativas ya que debe destinar horas para la construcción, por lo tanto crear mecanismo para integrar este tipo de familias también es imprescindible.

Por último, Álvaro Portillo (2010) plantea pasar del término beneficiarios, usuario o clientes a una concepción de ciudadano, es decir sujeto de derecho y obligaciones, participando activamente en la producción habitacional con la que luego se verá beneficiado. "Se trata de superar el asistencialismo dadivoso y la relación de cliente sujeto de crédito, por una ciudadanía que integre social y culturalmente, no solo satisfaciendo el requerimiento de vivienda sino también contribuyendo a una democracia activa". (Revista Vivienda Popular; 2010: 30)

#### **4.2.1 Posible Tercer Gobierno Frenteamplista**

En cuanto a esto, considero relevante plantear algunas futuras líneas de acción del Frente Amplio en políticas habitacionales en un posible tercer mandato. En el Plan de Gobierno 2015-2020 se retoman las acciones que se consideran fueron logros y se plantean otras en las cuales se avanzó pero es necesario profundizar: cubrir sectores de la población que aún no se han alcanzado, eliminar situaciones de emergencia habitacional, para esto se plantea incluir al Plan Juntos dentro del MVOTMA, cubrir servicios básicos en especial de saneamiento y agua potable, extensión y desarrollo de la cartera de inmuebles de Ministerio lo que será necesario seguir gestionando inmuebles de organismos públicos en desuso y una fuerte intervención sobre el stock de viviendas existentes que están abandonadas o en mal estado así como también terrenos baldíos. Se seguirá dando especial importancia a la utilización de nuevas tecnologías y utilización de materiales predominantes en nuestro país como es la madera, se fortalecerá el programa de autoconstrucción así como refacción y ampliación de la vivienda. (Plan de Gobierno 2015-2020 Frente Amplio)

Según considera Benjamín Nahoum, sea cual sea el partido de gobierno en el próximo mandato será difícil tener un retroceso en cuanto a políticas habitacionales ya que por ejemplo las cooperativas y el movimiento sindical por medio del PVS han

tomado un protagonismo importante que va a incidir en el próximo plan de vivienda. Plantea que la política de subsidio tendría que tener fuerza de Ley para que no pueda ser aplazado y que si el proyecto de inmuebles abandonados es aprobado en el siguiente periodo sería un hecho trascendente. Otro tema importante para el próximo quinquenio serán los recursos que se le asignen al Ministerio, la prioridad que tenga la política de vivienda para el próximo gobierno: “no hay políticas sociales sin asignación de recursos, y los recursos importantes solo pueden obtenerse de quienes lo tienen. Y sin recursos, solo hay discursos” (Nahoum; 2013: 22)

Estos son los desafíos planteados ante un tercer gobierno progresista, en donde parecen existir continuidades y algunas priorizaciones dentro de las mismas. Aparece como una interrogante ante un posible cambio de gobierno, ¿cuáles van a ser las prioridades en materia habitacional, a que se le dará prioridad y de qué manera? Se dejan asentadas estas preguntas ante la imposibilidad de un análisis detallado de las restantes propuestas.

## Consideraciones Finales

Para culminar este documento es necesario hacer un repaso y destacar, a nuestra consideración, los aspectos que han avanzado y/o aún siguen pendientes en referencia a las políticas habitacionales en nuestro país.

Se han dado muchas maneras de llevar adelante las políticas sociales, y las habitacionales en particular, así como distintos modelos aplicados hasta llegar hoy en día a lo que podemos decir estamos en un sistema donde se intenta articular políticas sociales universales con otras de corte focalizado para situaciones de emergencia.

En cuanto a políticas sociales habitacionales y de vivienda se comienza a intervenir en nuestro país a principios del siglo XX, fundamentalmente a través del BHU y las intendencias que tenían algunos planes específicos. En este documento se intentó hacer un repaso por todas estas medidas (las más importantes) aplicadas por los diferentes organismos estatales hasta llegar a la actualidad, pero el principal objetivo de esta investigación es justamente poder analizar a partir de la asunción del Frente Amplio en 2005 si hubieron cambios en cuanto a las políticas habitacionales y de qué tipo.

Cuando se asumió en 2005 estaba claro que no se quería dar continuidad con el programa de los NBE ya que no eran una solución habitacional sino que era otorgar una pieza para que la familia viviera allí sin importar la condición de hacinamiento ni la obtención de los servicios básicos. A lo que se le siguió dando continuidad fue a MEVIR con sus construcciones en el interior del país en pequeñas localidades con un sistema muy similar al de cooperativas de ayuda mutua, que hasta el momento sigue siendo la única vía de acceso a una vivienda digna en el interior del país para familia con bajos recursos.

Como ya se mencionó, los primeros años fueron de reestructura institucional, creándose la ANV que significó mayor ejecutabilidad a las políticas de vivienda con mayor eficiencia que las que tenía el propio Ministerio, haciéndose cargo de la cartera de deudores del BHU lo que significó un gran número de convenios para la regularización de la situación sobre la vivienda. El propio BHU pudo volver nuevamente a ser el gran ejecutor de la política de vivienda pero como siempre lo fue, para el grupo de la población que tiene una demanda solvente y por lo tanto que puede hacerse cargo de un crédito hipotecario.

No hay duda que el primer plan quinquenal, con mayor énfasis en el segundo, tiene una diversidad de propuestas interesantes, pero en especial para las familias que tienen un ingreso por menor que sea.

El presupuesto asignado al Ministerio no superaba en demasía al del quinquenio anterior, sumado a que los costos de construcción estaban en aumento. Es por esto que se les da especial importancia a las cooperativas de ayuda mutua y ahorro previo que se guíen por la reglamentación del 2011 y utilicen nuevas tecnologías con materiales predominantes en el país y por lo tanto sean más sustentables desde el punto de vista económico. Vale destacar que el número de préstamos otorgados para viviendas fue un aspecto que aumentó a partir del 2005.

Por otro lado, frente al poco presupuesto asignado, la estrategia fue buscarlos en el mercado con las inversiones privadas y a cambio de esto asignar importantes rebajas impositivas. Al comienzo no se puso ningún tipo de trabas sino que todo lo contrario ya que el objetivo era atraer inversores. No pasaron muchos meses para tener una larga lista de interesados y empresas que comenzaron a construir, pero el Ministerio no estaba pudiendo lograr el objetivo de que sean viviendas de interés social para sectores medios, sino que los empresarios tenían total libertad para imponer el precio del inmueble y por lo tanto eran bastante elevados. Además un porcentaje de estas viviendas deben ser destinadas al mercado de alquiler, aspecto que no se está llevando a cabo en la mayoría de los casos. Frente a esta situación, hace muy pocos meses que el Ministerio a través de un decreto decide, al menos en Montevideo, poner un tope máximo al costo de las viviendas. Habrá que esperar un tiempo para poder analizar de qué manera impacta.

En relación a otras medidas que se analizaron en el documento, no cabe duda que el instrumento de garantía de alquiler era necesario, más allá de que se pueda cuestionar el hecho de que el Ministerio no intervenga en el precio de los alquileres. La garantía es un instrumento utilizado en su gran mayoría por jóvenes que desean independizarse así como también aquellos que vienen desde el interior del país, además de todo tipo de familias que no tienen otra vía de acceso a una vivienda y la única opción es pagar un alquiler. Hasta el año 2005 no era tan sencillo como en este momento acceder a la misma, siendo superado el número de garantías planteadas en el Plan Quinquenal.

Frente a todo esto se puede afirmar que ha habido avances en las políticas habitacionales y que como en todo aspecto siempre hay pendientes por cubrir, pero

más allá de eso hay una intensión por rediseñar las políticas habitacionales y que puedan ser un instrumento para todo tipo de población.

Concretamente considero un avance en los últimos años diseñar políticas acordes a sectores vulnerables, a los cuales hay que brindarles la posibilidad de mayor participación. Por otro lado, es importante la política que lleva a cabo el Ministerio en buscar alternativas a diferente tipo de población, incluso aquellas que si tienen un ingreso fijo pero requieren una ayuda estatal.

Las garantías de alquiler ampliaron su cobertura considerablemente, así como también los préstamos otorgados a cooperativas de vivienda, los programas de autoconstrucción, y todo esto son avances obtenidos por este gobierno. Por último la re estructura del MVOTMA, con la creación de la ANV y la recuperación del BHU significa avances muy importantes. La diversidad de propuestas para diferente tipo de población con algún ingreso por mínimo que sea es un cambio de estos últimos años.

Por lo tanto, es un desafío para el próximo gobierno seguir profundizando en todos los lineamientos que se plantearon con anterioridad, pero también seguir en la búsqueda de otros mecanismos que hagan más accesible la solución habitacional para amplios sectores de la población. Acciones sobre el stock de viviendas existentes aparece como uno de los pendientes con mayor prioridad para los próximos cinco años, así como también seguir profundizando el accionar sobre sectores vulnerables.

Está claro que la obtención de una vivienda no es el único factor que influye en la calidad de vida de la población pero sí un elemento muy importante para la inclusión y para construir ciudadanía, por eso es importante diseñar política habitacionales acorde a cada tipo de población.

“(…) la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía. Allí donde alguno de estos derechos sea limitado o violado, habrá gente que será marginada y quedará incapacitada para participar” (Marshall; 1967 en Kymlicka; 1997: 8)

## Bibliografía

- Brito Leal Ivo, Anete (2008) *“La agudización del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política social focalizada”*. En Barba Solano, Carlos (2009) *“Retos para la integración social de los pobres en América Latina”*. Editorial CLACSO, Buenos Aires.
- Castel, Robert (1997) *“La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado”*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Castel, Robert (2010) *“El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo”*. Fondo de cultura económica, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2014) *“De la equidad hacia la igualdad: Las Políticas Sociales del Gobierno Nacional en el período 2010- 2014”* Montevideo.
- Cuadernos PNUD-UN Hábitat (2009) *“Hábitat y desarrollo humano”* Editorial Panamericana.
- De Swaan, Abram (1992) *“A cargo del estado”*. Ediciones Pomares Corredor, Barcelona.
- Esping Andersen, Gosta (1993) *“Los tres mundos del estado de bienestar”*. Editorial Alfonso el Magnanim.
- Feijóo, María del Carmen (1984) *“Buscando un techo, familia y vivienda popular”*. Estudios Cedes, Buenos Aires.
- Filgueira, Fernando (1998) *“Ciudadanía y políticas sociales latinoamericanas”*. Editorial Flacso, Costa Rica.
- Grillo, Oscar; Lacarrieu, Mónica y Raggio, Liliana (1995) *“Políticas sociales y estrategias habitacionales”*. Editorial Espacio, Buenos Aires.
- Iamamoto, Marilda (1997) *“O serviço social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas”*. Fortaleza, CRESS/CE N°6.
- Kymlicka, Will (1997) *“El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”*. En Revista la Política, Montevideo.
- Machado, Gustavo (2002) *“Del dicho al hecho: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual”*. Montevideo.
- Magri, Altair Jesica (2011) *“El Plan Juntos: ¿voluntarismo político o emergencia institucional?”*. En “Políticas en tiempos de Mujica”. Informe de coyuntura 10. Instituto de Ciencia Política, FCS, UDELAR. Estuario Editora. Montevideo.
- Mancebo, María Ester; Narbondo, Pedro (2010) *“Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos”*. Instituto de Ciencia Política y CLACSO. Editorial Fin de Siglo.

- Marshall, Thomas Humphrey (1967) *“Ciudadanía y clase social”*. Editorial Alianza, Madrid.
- Midaglia, Carmen y Robert, Pedro (2002) *“Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables”*. En Ziccardi, Alicia *“Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina”*. CLACSO, Buenos Aires.
- Mirza, Christian (2004) *“Políticas sociales en tiempos de crisis”*. En libro Temas de Trabajo Social, DTS, FCS, UDELAR. Montevideo.
- Moreno, Diego (2009) *“El nuevo régimen jurídico de las cooperativas en Uruguay”*. En Revista de estudios cooperativos, año 14, número 1. Unidad de estudios cooperativos, UDELAR.
- Olesker, Daniel (2009) *“Crecimiento e inclusión: logros del gobierno frenteamplista”*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- Pastorini, Alejandra (2005) *“¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría concesión- conquista”*. En libro Temas de Trabajo Social, DTS, FCS, UDELAR. Montevideo.
- Pastorini, Alejandra (1999) *“La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad”*. En Temas de Trabajo Social, FCS. Montevideo.
- Piotti, Diosma (1994) *“Banco Hipotecario del Uruguay 1892-1992: antecedentes de la ley que le dio origen, de su creación en 1892 y de la influencia que ha ejercido en el desarrollo económico y social de la república en un siglo”*. Curso de monografías para público en general.
- Portillo, Álvaro (1988) *“Cuidado y conflicto”*. Montevideo.
- Rocco, Beatriz (2012) *“Procesos de segregación territorial en la metrópolis contemporánea: el caso de Montevideo en el periodo 1998-2011”*
- Sabatini, F. (2003) *“La segregación social del espacio urbano en las ciudades de América Latina”*. Santiago de Chile: Documentos del Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul, 35- Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Terra, Juan Pablo (1969) *“La vivienda”*. Editorial Nuestra Tierra, Montevideo.
- Terra, Juan Pablo (1986) *“Proceso y significado del cooperativismo uruguayo”*. CEPAL, Editorial Banda Oriental.

## Fuentes Documentales

- Aristondo, Martín; Graciela, Laura (2005) En Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Volumen IX, Numero 194. [www.ub.edu](http://www.ub.edu)
- Baraibar, Ximena (2007) *“Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempo de emergencia”*. En revista Escenarios, Volumen 7, N° 12, Montevideo.
- Baraibar, Ximena (2009) *“Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia por defecto de la dimensión territorial”*. En Revista Fronteras N°5, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- Barenboim, Cintia; Cárdenas, Fernanda (2010) *“Evolución de las políticas habitacionales en Uruguay”* Documento de Facultad de Arquitectura.
- Barindelli, Natalia; Rocco, Beatriz (2010) *“Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: Reflexiones sobre la Segregación y Ordenamiento Territorial en Uruguay”*. IX Jornadas de Investigación, FCS, UDELAR.
- Bertulo, Jorge; Isola, Gabriel; Castro, Diego y Silveira, Milton (2004) *“El cooperativismo en Uruguay”* Documento de trabajo del rectorado N° 22. UDELAR.
- Di Paula, Jorge (1992) *“La investigación urbana realizada a partir de 1987 en el marco institucional del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y la necesidad de nuevos conocimientos y perspectivas de desarrollo”*. En: Seminario internacional de políticas sociales en América Latina. Montevideo.
- Ibarra, Luis (2010) *“Entre la precarización y el mando: los consejos de salarios de Uruguay”*. IX jornada de investigación, FCS, UDELAR. Montevideo.
- Ley Serrato N° 7.395
- Ley N° 12.710 Creación Comisión Nacional pro ayuda a los Damnificados por las Inundaciones.
- Ley de Vivienda N° 13.728
- Ley N° 14.218 Mercado de Alquileres.
- Ley N° 18.125 Creación Agencia Nacional de Vivienda.
- Ley N° 18.308 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- Ley N° 18.407 Sistema Cooperativo.
- Ley N° 18.795 Acceso a la Vivienda de Interés Social.
- Ley N° 18.829 Plan Nacional de Integración Socio Habitacional Juntos.
- Memoria Anual 2010- MVOTMA
- Memoria Anual 2011- MVOTMA

- Memoria Anual 2012- MVOTMA
- Memoria Anual 2013- MVOTMA
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007) *“La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo.
- Nahoum, Benjamín (2013) *“Cinco meses de política de vivienda del Frente Amplio”*, en Revista Contrapunto, Centro de Formación Popular del Oeste de Montevideo, UDELAR.
- Plan de Gobierno Frente Amplio 2015-2020
- Plan Quinquenal 2005-2009 MVOTMA
- Plan Quinquenal 2010- 2014 MVOTMA
- Reglamentación Vivienda Interés Social Decreto N° 355/011
- Revista Vivienda Popular N°20: *“Post 25”*, Unidad Permanente de Vivienda, Facultad de Arquitectura, UDELAR, 2010.
- Revista Vivienda Popular N°25: *“Políticas habitacionales. Aportes en un año para proponer”*, Unidad Permanente de Vivienda, Facultad de Arquitectura, UDELAR, 2014.
- Rocco, Beatríz (2004) *“La construcción de identidad desde la segregación territorial: ¿una construcción diferente?”* DTS- FCS- UDELAR
- [www.fecovi.coop](http://www.fecovi.coop)

# AneXos